This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Это цифровая коиия книги, хранящейся для иотомков на библиотечных иолках, ирежде чем ее отсканировали сотрудники комиании Google в рамках ироекта, цель которого - сделать книги со всего мира достуиными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских ирав на эту книгу истек, и она иерешла в свободный достуи. Книга иереходит в свободный достуи, если на нее не были иоданы авторские ирава или срок действия авторских ирав истек. Переход книги в свободный достуи в разных странах осуществляется ио-разному. Книги, иерешедшие в свободный достуи, это наш ключ к ирошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все иометки, иримечания и другие заииси, существующие в оригинальном издании, как наиоминание о том долгом иути, который книга ирошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использовапия

Комиания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы иеревести книги, иерешедшие в свободный достуи, в цифровой формат и сделать их широкодостуиными. Книги, иерешедшие в свободный достуи, иринадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, иоэтому, чтобы и в дальнейшем иредоставлять этот ресурс, мы иредириняли некоторые действия, иредотвращающие коммерческое исиользование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические заиросы.

Мы также иросим Вас о следующем.

- Не исиользуйте файлы в коммерческих целях.
  Мы разработали ирограмму Поиск книг Google для всех иользователей, иоэтому исиользуйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.

- Не отиравляйте автоматические заиросы.
  Не отиравляйте в систему Google автоматические заиросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного иеревода, оитического расиознавания символов или других областей, где достуи к большому количеству текста может оказаться иолезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем исиользовать материалы, иерешедшие в свободный достуи.

- Не удаляйте атрибуты Google.
  В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он иозволяет иользователям узнать об этом ироекте и иомогает им найти доиолнительные материалы ири иомощи ирограммы Поиск книг Google. Не удаляйте его.

- Делайте это законно.
  Независимо от того, что Вы исиользуйте, не забудьте ироверить законность своих действий, за которые Вы несете иолную ответственность. Не думайте, что если книга иерешла в свободный достуи в США, то ее на этом основании могут исиользовать читатели из других стран. Условия для иерехода книги в свободный достуи в разных странах различны, иоэтому нет единых иравил, иозволяющих оиределить, можно ли в оиределенном случае исиользовать оиределенную книгу. Не думайте, что если книга иоявилась в Поиске книг Google, то ее можно исиользовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских ирав может быть очень серьезным.

О программе Поиск кпиг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне достуиной и иолезной. Программа Поиск книг Google иомогает иользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый иоиск ио этой книге можно выиолнить на странице `http://books.google.com/`

STANFORD UNIVERSITY
LIBRARIES

Sheimin, P.N.

УЧЕБНИКЪ

ПРАВА ВНУТРЕННЯГО УПРАВЛЕНІЯ

(Полицейскаго права).

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ВЫПУСКЪ ПЕРВЫЙ.

П. Шеймина,

Приватъ-доцента Новороссійскаго Университета.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія Н. А. Лебедева, Невскій просп., д. № 8.

1891.

14с

32367.

Дозволено Цензурою. С.-Петербургъ, 11 апрѣля 1891 года.

JF 1358
S5
V.1

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Основаніемъ излагаемаго учебника права внутренняго управленія послужила часть лекцій, читанныхъ авторомъ въ Новороссійскомъ университетѣ. При изложеніи общихъ понятій, системы, исторіи и учрежденій внутренняго управленія авторъ придерживался учебниковъ, изданныхъ иностранными и русскими учеными, излагавшими общее ученіе о правѣ внутренняго управленія или объ административномъ правѣ. Главными пособіями при изложеніи отечественныхъ институтовъ внутренняго управленія послужили извѣстные труды профессоровъ А. Градовскаго, И. Андреевскаго, И. Тарасова и А. Антоновича. Курсъ предназначается служить пособіемъ студентамъ при слушаніи лекцій по Полицейскому праву.

Авторъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Общая часть.

I. Общее ученіе объ управленіи.

Страницы.

1. Понятіе о государственномъ правѣ и государственномъ управленіи. 1— 4
2. Дѣленіе управленія на періоды. . . . . 4— 5

II. Право внутренняго управленія.

1. Понятіе права внутренняго управленія . . . . . 5— 8
2. Задача права внутренняго управленія . . . . . 8— 9
3. Правовой характеръ права внутренняго управленія . . . . . 9— 12
4. Система права внутренняго управленія. . . . . 12— 14
5. Соотношеніе права внутренняго управленія съ другими юридическими и политическими науками. . . . . 14— 17
6. Источники права внутренняго управленія . . . . . 17— 20
7. Литература права внутренняго управленія

    1. Историческій очеркъ развитія литературы права вн. управленія. 20— 23
    2. Развитіе литературы во Франціи . . . . . 23— 25
    3. Развитіе литературы въ Германіи . . . . . 25— 31
    3. Развитіе литературы въ Россіи. . . . . 31— 37

III. Организація внутренняго управленія.

I. Органы внутренняго управленія.

1. Общія положенія. . . . . 37— 43
2. Организація внутренняго управленія въ Англіи.
    1. Центральное управленіе . . . . . 43— 48
    2. Мѣстное управленіе. . . . . 48— 52
3. Организація внутренняго управленія во Франціи.
    1. Центральное управленіе. . . . . 52— 55
    2. Мѣстное управленіе . . . . . 55— 59

4. Организація внутренняго управленія въ Германіи.
1. Центральное управленіе . . . . . 59— 61
2. Мѣстное управленіе . . . . . 61— 67
5. Организація внутренняго управленія въ Россіи.
I. Исторія организаціи внутренняго управленія . . . . . 67— 83
II. Современная организація внутренняго управленія.
1. Центральное управленіе . . . . . 83— 94
2. Мѣстное управленіе . . . . . 94—141
II. Административная юстиція.
1. Общія положенія . . . . . 141—146
2. Административная юстиція во Франціи, Германіи и Англіи. 146—151
3. Административная юстиція въ Россіи . . . . . 151—154

I. Общее ученіе объ управленіи [1]).

1. Понятіе о государственномъ правѣ и государственномъ управленіи.

§ 1. Наука, изучающая различныя отношенія людей, живущихъ въ обществѣ и государствѣ, и изслѣдующая нормы, опредѣляющія эти отношенія, носитъ названіе науки права. Наука права распадается на *двѣ обширныя области*, находящіяся однако въ тѣсной связи: *первая, занимаясь по преимуществу изученіемъ частно-правовыхъ отношеній людей, есть область науки гражданскаго права; вторая, изслѣдуя право публичное,*

---

[1]) Ср. опредѣленія понятія объ управленіи: *Ulbrich*, der Rechtsbegriff der Verwaltung—статья, помѣщенная въ журналѣ «Zeitschrift für das Privat-und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. IX, стр. 1 и сл.; *v. Stengel*, Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechtes — статья, помѣщенная въ ж. «Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft», Bd. XXXVIII, стр. 221 и сл.; *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Bd. I стр. 1 сл., Его-же, Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre, въ Handbuch der pol. Oekonomie G. Schönberg'a. Bd. III. 687 сл.; *E. Löning*, Lehrbuch der deutschen Verwaltungsrechtes, стр. 1 сл.; *А. Градовскій*, Курсъ общаго государственнаго права (лекціи). 1879/80; *И. Андреевскій*, Полицейское право, т. I § 1 сл.; *Шпилевскій*, Полицейское право; *И. Тарасовъ*, Краткій очеркъ науки административнаго права, т. I; *В. Гольцевъ*, Ученіе объ управленіи («Юрид. Вѣстникъ») 1880 г.; *Его-же*, Къ вопросу объ опредѣленіи ученія объ управленіи («Юр. Вѣст.», 1883. 12); *А. Антоновичъ*, Полицейское право (вступительная, лекція, помѣщенная въ «Кіевск. унив. изв.); *Его-же*, Курсъ государственнаго благоустройства («Кіевскія ун. извѣстія»); *А. Трифоновъ*, Краткій курсъ полицейскаго права; *П. Шейминъ*, Задача, содержаніе и исторія науки полицейскаго права.

составляетъ область наукъ политическихъ, государственныхъ. Частно-правовая сфера обнимаетъ отношенія одного лица къ другому, которыя для государства и его законовъ равноправныя личности. Въ осуществленіи частнаго права государство имѣетъ въ большинствѣ случаевъ формальный интересъ, именно поддержаніе внутренняго порядка и спокойствія посредствомъ установленія опредѣленныхъ юридическихъ нормъ. При дѣйствіи права частнаго государство наблюдаетъ, чтобы не былъ нарушенъ принципъ: «fiat justitia!» Иное дѣло сфера публичная. Здѣсь дѣло идетъ не объ отношеніи А къ В; въ этомъ случаѣ мы входимъ въ область государственныхъ, политическихъ отношеній и интерессовъ, касаемся самыхъ основъ существованія государства. При разрѣшеніи споровъ о правѣ въ этой области, государство выступаетъ главнымъ образомъ непосредственно какъ сторона; въ этомъ случаѣ оно имѣетъ преимущественно матеріальный интересъ. Но тамъ, гдѣ интересъ государства становится въ разрѣзъ съ интересомъ единицы или политико-соціальной группы людей, дѣйствуетъ другой принципъ: «salus reipublicae lex suprema esto!»

Науки политическія, имѣя своимъ предметомъ государство, какъ «форму общежитія, являющуюся по своей идеѣ условіемъ единства какъ недѣлимыхъ, такъ и общественныхъ группъ» [1]), изучаютъ его съ различныхъ сторонъ, которымъ и соотвѣтствуютъ различныя государственныя науки.

Во-первыхъ, наука, изучающая государство со стороны его организаціи, т. е. со стороны устройства и соотношенія его частей, есть наука государственнаго права. Эта вѣтвь политическихъ наукъ даетъ намъ опредѣленное представленіе о дѣйствующемъ субъектѣ не только въ настоящемъ, но и въ прошедшемъ. Въ наукѣ государственнаго права анализируются формы проявленія государственной власти, структура и взаимное соотношеніе органовъ, посредствомъ которыхъ эта власть выполняетъ свои задачи. *Другая вѣтвь государственныхъ наукъ имѣетъ своимъ предметомъ изученіе дѣятельности и функ-*

---

[1]) *А. Градовскій*, Курсъ общаго государственнаго права, 1879—80, стр. 1.

ціи государства, направленныхъ къ выполненію цѣлей и задачъ, лежащихъ на его попеченіи.

Такая дѣятельность государства на столько же важный предметъ изученія, на сколько важно изученіе организаціи государства. Наука, изучающая дѣятельность государства, исходитъ изъ того понятія о государствѣ, которое выработала наука о государствѣ и государственномъ правѣ. Государство есть организація власти, безъ которой немыслимо сожитіе людей. Безъ государства живутъ только орды людей; культура и цивилизація, какъ высшія блага человѣка, возможны только въ государствѣ и чрезъ государство. Если государство обязано работать для разрѣшенія этой задачи, то оно должно прежде всего стремиться поддерживать себя. «Государство», говоритъ нашъ ученый А. Д. Градовскій [1]) «есть осѣдлая и организованная масса лицъ и общественныхъ союзовъ, живущихъ на опредѣленной территоріи и подчиненныхъ одной верховной власти, облеченной правами законодательства, суда и управленія для обезпеченія юридическаго порядка и общихъ условій благосостоянія». Только при этихъ условіяхъ можетъ происходить развитіе человѣка, обезпечена культура и цивилизація. Всѣ виды государственной дѣятельности суть средства для обезпеченія условій безопасности и благосостоянія, что и заставляетъ человѣка жить и дѣйствовать въ политическомъ союзѣ [2]). Какой интересъ человѣку платить налоги, полагать свои силы въ воинскую дѣятельность, если онъ не будетъ увѣренъ, что государство обезпечитъ условія безопасности и благосостоянія. Всякая дѣятельность государства опредѣляется не только строеніемъ органовъ государственной власти, но и тѣми цѣлями и задачами, которыя имъ приходится выполнять. Вообще государственнымъ управленіемъ называется дѣятельность

---

[1]) *А. Градовскій*, Курсъ общаго госуд. права. (Лекціи), Спбургъ. 1879—80. стр. 19.

[2]) *И. Андреевскій*, Пол. Право, т. 1, стр. I: „Для жизни человѣка, развитія его способностей и возможности достиженія его человѣческихъ цѣлей необходимы извѣстныя условія: между ними главнѣйшее мѣсто занимаетъ безопасность и благосостояніе».

государства, направленная къ споспѣшествованію интересамъ государства и народа.

2. Дѣленіе управленія на періоды.

§ 2. Взгляды на цѣли государства были различными. Оставивъ въ сторонѣ античную эпоху, мы находимъ, что они соотвѣтствовали въ историческомъ развитіи *тремъ періодамъ*. *Первый періодъ* совпалъ со временемъ образованія новыхъ государствъ въ З. Европѣ. На первомъ планѣ была поставлена цѣль государственнаго единства и могущества. Усилившаяся монархическая власть, поддерживаемая ученіемъ юристовъ о единствѣ государственной власти, уничтожила самостоятельность обществъ и корпорацій. Вначалѣ вмѣшательство государственной власти въ дѣятельность послѣднихъ заключалось въ ограниченіи ея. Церковь, какъ общество и городскія общины, имѣвшія издавна свои средства и органы управленія, издававшія постановленія относительно безопасности и благосостоянія, словомъ, пользовавшіяся самостоятельностью во внутреннемъ и внѣшнемъ управленіи, должны были уступить и поникнуть предъ государственной властью. Вмѣшательство послѣдней въ дѣятельность общества и частныхъ лицъ въ XVIII стол. достигло крайнихъ предѣловъ, чему способствовала теорія о полицейскомъ государствѣ (Polizeistaat), не признававшая самостоятельности и свободы обществъ, корпорацій и частныхъ лицъ. *Второй періодъ* возникаетъ, когда индивидуалистическая школа начала разсматривать цѣли и задачи государства, какъ совокупность мѣръ, направленныхъ для охраны правъ частныхъ лицъ. Это новое направленіе требуетъ, чтобы государство предоставило часть свободы единичному лицу и обществу. Въ XVIII ст. мы находимъ въ политической литературѣ два направленія: одни настаивали, что государство не должно предоставлять значительной свободы обществу; другіе утверждали, что всякое вмѣшательство государственной власти, уничтожая личную свободу гражданъ, вредно отзовется какъ на интересахъ

общества, такъ и на интересахъ политическаго союза. *Третій періодъ* соотвѣтствуетъ условіямъ нашего времени, когда выяснилось понятіе о такъ называемыхъ культурныхъ цѣляхъ и задачахъ, преслѣдуемыхъ правомѣрнымъ государствомъ. Политическая литература нашего столѣтія преслѣдуетъ цѣль примиренія обоихъ направленій, возникнувшихъ въ XVIII ст. Она выясняла, что есть дѣла, касающіяся интересовъ всего государства, но и есть такія, которыя затрогиваютъ интересы одного или нѣсколькихъ обществъ. Поэтому, наукѣ права предстоитъ указать грань, отдѣляющую сферу дѣятельности государства отъ сферы дѣятельности общества и частныхъ лицъ.

II. Право внутренняго управленія.

1. Понятіе о правѣ внутренняго управленія.

§ 3. Дѣятельность государства состоитъ не только въ изданіи общихъ или абстрактныхъ нормъ для регулированія отношеній между гражданами и между послѣдними и государствомъ, но и въ регулированіи конкретныхъ или индивидуальныхъ отношеній. Въ первомъ случаѣ будетъ дѣятельность *законодательная* въ собственномъ смыслѣ, во второмъ—дѣятельность *административная* въ обширномъ смыслѣ, или то, что мы называемъ *управленіемъ* [1]).

Государство не можетъ ограничиться изданіемъ общихъ нормъ, опредѣляющихъ юридическій порядокъ, въ предѣлахъ котораго должны держаться какъ всѣ дѣйствія частныхъ лицъ, такъ и всѣ акты и дѣйствія органовъ государственной власти.

---

[1]) «Управленіе отличается съ одной стороны отъ законодательства, т. е. той государственной дѣятельности, которая имѣетъ своимъ предметомъ изданіе правовыхъ нормъ, съ другой стороны отъ правосудія, юстиціи, т. е. той государственной дѣятельности, которая имѣетъ своимъ предметомъ охраненіе правоваго порядка». *G. Meyer*, Grundbegriffe etc. стр. 687.

Политическій союзъ принимаетъ, кромѣ того, мѣры къ осуществленію цѣлей рядомъ дѣйствій исполнительной власти, имѣющей дѣло съ дѣйствительными явленіями общественной жизни. Эта послѣдняя дѣятельность носитъ въ настоящее время названіе управленія въ обширномъ смыслѣ. Назначеніе современнаго политическаго союза, преслѣдующаго культурныя цѣли, заключается въ созданіи совокупности условій, при наличности которыхъ возможно существованіе и развитіе человѣческихъ существъ; онъ долженъ прежде всего позаботиться о самосохраненіи. — «Самосохраненіе, которое присуще государству вслѣдствіе его соціальной природы, а также дѣятельность, имѣющая своимъ предметомъ культурныя задачи, которыя въ настоящее время преслѣдуются образованнымъ человѣчествомъ, требуютъ со стороны государства проявленія дѣятельности, называемой общимъ понятіемъ управленія» [1]). «Государственное управленіе», по словамъ Лабанда [2]), «есть свободная дѣятельность правительства, направленная къ осуществленію государственныхъ задачъ, указанныхъ юридическимъ порядкомъ государства». «Послѣднее», продолжаетъ онъ, «столь-же мало можетъ осуществить свои жизненныя задачи черезъ установленіе юридическихъ нормъ, какъ нельзя пустить въ ходъ машину чрезъ простое формулированіе механики». «Ученіе объ управленіи», говоритъ Гумпловичъ [3]), «есть ученіе объ общей дѣятельности правительства и его органовъ. Оно есть часть государствовѣдѣнія или науки о государствѣ». Современный корифей науки объ управленіи, Л. Штейнъ [4]) даетъ слѣдующее опредѣленіе понятія объ управленіи: «законъ есть выраженіе общей воли государства, которая реализируется черезъ рядъ дѣйствій исполнительной власти, направленной къ осуществленію цѣлей правительства». Эта область органической государственной жизни и есть управленіе. Какъ законодательство есть желающее, такъ управленіе

---

[1]) *Гумпловичъ*, Verwaltungslehre, стр. 2. 1882 г.

[2]) *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, II, стр. 199 и 201.

[3]) *Гумпловичъ*, Verwaltungslehre, стр. 4. 1882 г.

[4]) *Л. Штейнъ*, Die Verwaltungslehre, I, 70, 1869 г.

есть дѣйствующее государство» [1]). «Государство», читаемъ мы у А. Д. Градовскаго [2]), «не ограничивается изданіемъ общихъ нормъ, опредѣляющихъ юридическій порядокъ, въ предѣлахъ котораго должны держаться какъ всѣ дѣйствія частныхъ лицъ, такъ и всѣ акты и дѣйствія органовъ государственной власти. Политическій союзъ принимаетъ, кромѣ того, мѣры къ осуществленію цѣлей рядомъ дѣйствій исполнительной власти, имѣющей дѣло съ дѣйствительными явленіями и отношеніями общественной жизни. Эта послѣдняя дѣятельность носитъ въ настоящее время названіе управленія въ обширномъ смыслѣ».

Наука, занимающаяся изученіемъ такой дѣятельности государства, называется въ Германіи наукою объ управленіи (Die Verwaltungslehre, Verwaltungswissenschaft) и есть составная часть науки о государствѣ (Die Staatslehre, Staatswissenschaft).

Вся область управленія въ обширномъ смыслѣ подраздѣляется въ свою очередь на нѣсколько отраслей, которыя преслѣдуютъ самостоятельныя задачи. Каждая область управленія составляетъ предметъ особой научной дисциплины.

I. Поддержаніе порядка въ отношеніяхъ между людьми и охраненіе правъ личности есть задача судебнаго управленія.

II. Дѣятельность государства, направленная на пріобрѣтеніе матеріальныхъ средствъ, необходимыхъ какъ для существованія государства, такъ и для его дѣйствія, называется финансовымъ управленіемъ.

III. Организація вооруженной силы входитъ въ задачу военнаго управленія.

IV. Устройство отношеній даннаго государства съ другими есть задача управленія иностранными дѣлами.

V. Дѣятельность государства, заключающаяся въ созданіи условій, при наличности которыхъ обезпечивается внутренняя безопасность и благосостояніе, и направленная для защиты и содѣйствія матеріальнымъ и духовнымъ интересамъ народа,

---

[1]) *Л. Штейнъ*, Ученіе объ управленіи и право управленія, стр. 6. 1874 г.

[2]) *А. Градовскій*, Курсъ общаго госуд. права. (Лекціи), стр. 273, 1879—80 г.

составляетъ задачу полицейскаго управленія, названнаго в послѣднія десятилѣтія внутреннимъ управленіемъ.

Наука, изучающая правовыя нормы области внутренняго управленія, называется наукою полицейскаго права или наукою права внутренняго управленія.

2. Задача права внутренняго управленія.

§ 4. Наука полицейскаго права, какъ составная часть права управленія, разсматриваетъ внутреннее управленіе вообще, его возникновеніе и существо, его развитіе и законы послѣдняго. «Внутреннимъ управленіемъ называется та дѣятельность управленія, которая направлена къ споспѣшествованію интересамъ народа» [1]). Изученіе полицейскаго управленія, а также изслѣдованіе права внутренняго управленія только тогда становится строго научнымъ и полезнымъ, когда оно покоится на историческомъ базисѣ, когда, отбросивъ предвзятое мнѣніе объ управленіи, оно стремится познавать естественные законы (Naturgesetze) его развитія, пользуясь индуктивнымъ методомъ [2]). Хотя нѣкоторые писатели не признаютъ науки объ управленіи, но соглашаются, что болѣе или менѣе научное изложеніе ученія о внутреннемъ управленіи, какъ части ученія объ управленіи и его правѣ, возможно. «Оно», читаемъ мы у Гумпловича [3]), «не ограничивается изложеніемъ положительныхъ законовъ и предписаній даннаго государства», «но», продолжаетъ онъ, «должно познавать не только существующія учрежденія и законы даннаго государства, но и раскрыть ихъ значеніе, появленіе, развитіе и прекращеніе, принимая во вниманіе также тотъ духъ и цѣль, которыя они преслѣдуютъ». Только такое научное изложеніе о внутреннемъ управленіи удовлетворяетъ съ одной стороны требованіямъ высшей юридической школы,

---

[1]) *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Th. 1, стр. 5.

[2]) Въ науку объ управленіи входитъ также изученіе строя необходимыхъ для исполненія задачъ государства органовъ и надзора за ихъ дѣятельностью.

[3]) *Гумпловичъ*, Verwaltungslehre, стр. 5, 1882.

съ другой—требованіямъ всѣхъ, желающихъ посвятить свою дѣятельность политическому служенію на пользу государства. Задача права управленія заключается въ изложеніи тѣхъ правовыхъ нормъ, которыя имѣютъ своимъ предметомъ организацію и дѣятельность органовъ управленія.

3. Правовой характеръ права внутренняго управленія.

§ 5. Внутреннее управленіе, какъ и управленіе во всѣмъ его объемѣ, должно покоиться на законѣ. Законъ является только юридическимъ основаніемъ административной дѣятельности и ея границею. Требованія административныхъ властей, обращенныя къ управляемымъ, должны быть основаны на законѣ, опредѣляющемъ ихъ компетенцію, т. е. предметъ и степень ихъ власти; административныя власти своими распоряженіями и дѣйствіями не должны нарушать личныя и общественныя права отдѣльныхъ лицъ и корпорацій, основанныя на законѣ. Законъ, составля я границу управленія, не опредѣляетъ однако его содержанія. Внутреннее управленіе имѣетъ своею задачею не только приведеніе въ исполненіе полицейскаго законоположенія, но и проведеніе въ жизнь тѣхъ практическихъ мѣръ, при помощи которыхъ государство, въ лицѣ правительства, стремится осуществить культурныя задачи, преслѣдуемыя образованнымъ человѣчествомъ. Изслѣдованіе этихъ мѣръ въ наукѣ полицейскаго права, какъ права жизни, въ настоящее время при развитіи техники становится все болѣе и болѣе затруднительнымъ. Обнять въ одномъ предметѣ всѣ эти мѣры нѣтъ возможности. Наука полицейскаго права, ограничивая свои задачи въ этомъ отношеніи, анализируетъ главнымъ образомъ только формальную сторону участія правительства въ разныхъ отрасляхъ общественной жизни.

Какъ всякое законоположеніе, полицейскій законъ или юридическая норма въ области внутренняго управленія, порождаетъ права и обязанности, возникновеніе и обширность, принадлежность и прекращеніе которыхъ могутъ быть при извѣстныхъ

условіяхъ предметомъ спора и сдѣдовательно судебнаго или административнаго разбирательства.

Наука полицейскаго права не обходитъ и вопросовъ, рѣшаемыхъ судебнымъ или административнымъ порядкомъ, такъ какъ они имѣютъ громадное практическое значеніе. Административные законы и постановленія, будучи непосредственнымъ источникомъ изученія административнаго права, есть своего рода кодификація какъ для цѣлей научныхъ, такъ и практическихъ. Въ послѣднемъ случаѣ кодификація ихъ служитъ руководствомъ въ дѣятельности органовъ управленія и кодексомъ для рѣшеній спеціальныхъ административныхъ судовъ тамъ, гдѣ они существуютъ.

Полицейскій законъ и регулируемая имъ дѣятельность есть соціальное явленіе. Какъ общественный фактъ, полицейское законоположеніе вліяетъ до извѣстной степени на окружающую его сферу и имѣетъ причину своего происхожденія, существованія и прекращенія. Приведемъ примѣръ. Постановленія, касающіяся порядка подъзованія водами, лѣсомъ, путями сообщенія, словомъ, опредѣляющія пользованіе недвижимымъ имуществомъ, служатъ причиною возникновенія извѣстныхъ правъ, которыми пользуются данныя лица, и налагаютъ обязанности, касающіяся извѣстныхъ лицъ, но въ тоже время эти постановленія, какъ соціальныя явленія, оказываютъ вліяніе на общественную жизнь и происходятъ по извѣстнымъ причинамъ. Всѣ такія нормы и постановленія въ сферѣ внутренняго управленія могутъ быть разсматриваемы съ юридической и соціальной точки зрѣнія.

§ 6. Разсматривая полицейскую дѣятельность правительства или дѣятельность его въ сферѣ внутренняго управленія, по выраженію Л. Штейна, мы убѣждаемся, что она состоитъ въ созданіи условій внѣшней жизни человѣка въ обществѣ. Этими условіями могутъ быть или факты состоянія, положенія, созданныя правительствомъ (напр., правительство создаетъ школы, санитарныя станціи), или силы, приведенныя имъ въ опредѣленныя предѣлы (напр., вода, огонь и проч.), или самъ человѣкъ, какъ существо живое, какъ сила. Подобно тому какъ

силы природы составляютъ непрекращующуюся опасность для жизни общественной, политической, такъ и человѣкъ, какъ существо живое, имѣетъ возможность производить извѣстныя дѣйствія, опасныя для общества и государства. Заключая въ себѣ возможную опасность, онъ всегда можетъ нарушить порядокъ общественной жизни и угрожать существующимъ въ обществѣ и государствѣ условіямъ жизни. Какъ всякая сила природы, онъ стремится иногда безгранично къ распространенію своихъ дѣйствій и останавливается только тамъ, гдѣ встрѣчаетъ непреодолимыя препятствія. При борьбѣ силъ природы, исходъ зависитъ отъ преобладанія одной изъ борющихся силъ. Въ борьбѣ человѣка съ обществомъ, государствомъ и себѣ подобнымъ, исходъ зависитъ отъ преобладанія силъ другихъ людей, общества или государства.

Очевидно, что дѣятельность правительства, направленная на созданіе положительныхъ условій внѣшней жизни человѣка, должна быть иная, чѣмъ та, которая направлена на созданіе отрицательныхъ условій, на положеніе предѣловъ вліянію силъ природы и человѣка. Въ одномъ случаѣ правительство дѣйствуетъ положительно (создавая школы), въ другомъ—отрицательно. Кромѣ того, дѣйствія правительства противъ силъ природы должны быть иныя, нежели дѣйствія его, направленныя на человѣка, какъ опасную въ обществѣ силу. Противодѣйствуя силамъ природы, правительство устраиваетъ, сооружаетъ или созидаетъ учрежденія, напр., противополагаетъ водѣ плотину, огню-пожарную команду и т. п.; противодѣйствуя человѣку, оно издаетъ законы, запрещаетъ дѣйствія, признаваемыя опасными, подъ угрозою наказанія, а совершившимся вопреки закону противополагаетъ физическую силу своихъ органовъ, напр., уничтожаетъ строенія, воздвигнутыя противъ правилъ. Въ обоихъ случаяхъ характеръ дѣятельности остается отрицательнымъ. И такъ въ *полицейской дѣятельности государства нужно отличать дѣятельность положительную и отрицательную*. На этомъ отличіи основано раздѣленіе *полиціи благосостоянія* и *полиціи безопасности. Первая* создаетъ *положительныя*, *вторая отрицательныя* условія внѣшней жизни человѣка

въ обществѣ и государствѣ. Нѣкоторые писатели по полицейскому праву называютъ совокупность всѣхъ дѣйствій, направленныхъ противъ силъ природы и человѣка и состоящихъ въ положеніи предѣловъ ихъ вліянія, полицейскою дѣятельностью правительства, а совокупность положительныхъ нормъ, опредѣляющихъ эти дѣйствія, называютъ полицейскимъ правомъ. Это послѣднее, говорятъ они, отличается отъ административнаго права въ обширномъ смыслѣ отрицательнымъ характеромъ, въ противоположность положительному характеру, квалифицирующему административное право [1]). Но въ массѣ полицейскихъ дѣйствій мы встрѣчаемъ немало такихъ, которыя можно съ одинаковымъ правомъ отнести какъ къ полиціи благосостоянія, такъ и къ полиціи безопасности. Не всегда представляется возможнымъ выдѣлить изъ полицейской дѣятельности нѣкоторыя дѣйствія, имѣющія исключительно отрицательный характеръ. Они не исчерпываютъ всей полицейской дѣятельности. Существуютъ и такія дѣйствія, которыя носятъ отпечатокъ положительный и отрицательный.

4. Система права внутренняго управленія.

§ 7. Въ наукѣ о внутреннемъ управленіи, обнимающей разнообразные предметы дѣятельности государства, имѣетъ весьма важное значеніе вопросъ о системѣ распредѣленія матеріала. Установившійся издавна въ литературѣ обычай дѣлить всю область ученія о внутреннемъ управленіи на два большіе отдѣла: мѣры безопасности и мѣры благосостоянія,—благочиніе и благоустройство, былъ принятъ не только въ научныхъ сочиненіяхъ, но и въ нѣкоторыхъ законодательныхъ сводахъ и, между прочимъ, въ старомъ изданіи нашего «Свода Зако-

[1]) Раздѣленіе полицейской дѣятельности на положительную и отрицательную отразилось и при составленіи русскаго свода полицейскаго законодательства, при чемъ имѣлось въ виду и преподаваніе, въ которомъ законы благосостоянія излагались подъ именемъ благоустройства, отдѣльно отъ законовъ безопасности, названныхъ редакторами благочиніемъ.

новъ». Но такое дѣленіе не можетъ быть признано раціональнымъ. Въ весьма многихъ отрасляхъ внутренняго управленія дѣятельность государства или общества заключаетъ въ себѣ обѣ названныя стороны, сливающіяся въ одномъ актѣ. Раздѣленіе послѣднихъ на два отдѣла иногда влечетъ за собой нарушеніе единства и послѣдовательности изложенія. Пользуясь этой системой изложенія, приходится говорить о мѣрахъ правительства по развитію народнаго образованія или сельскаго хозяйства въ одномъ отдѣлѣ, а о мѣрахъ противъ нарушенія предписаній государства относительно образованія и сельскаго хозяйства въ другомъ отдѣлѣ. Поэтому, новѣйшіе писатели (Лоренцъ Штейнъ, Г. Мейеръ), полицію безопасности излагаютъ въ общей теоріи, какъ одинъ изъ отдѣловъ внутренняго управленія, на ряду съ отдѣлами полиціи санитарной, дорожной и т. д.

Система права внутренняго управленія, въ соотвѣтствіи съ ученіемъ Лоренца Штейна, Мейера [1]), Э. Лёнинга и другихъ

---

[1]) Слѣдующей системы придерживается Г. Мейеръ. Дѣятельность государства, направленная на споспѣшествованіе народнымъ интересамъ, касается *общихъ* отношеній лицъ и *отдѣльныхъ* сторонъ человѣческой жизни.

Общая дѣятельность или имѣетъ задачею регулированіе правоваго положенія личности, какъ субъекта правъ публичныхъ и частныхъ, или же имѣетъ задачею защиту его противъ опасностей. Вслѣдствіе этого область управленія раздѣляется на два отдѣла:

1) Регулированіе личныхъ отношеній,

2) Полицію безопасности,

Отдѣльными интересами населенія, нуждающимися въ заботѣ со стороны управленія, являются: здоровье, образованіе, нравственность, хозяйство. Дѣятельность управленія, касающаяся этихъ предметовъ, распадается на:

3) Строй здоровья,

4) Строй образованія,

5) Полиція нравовъ,

6) Управленіе хозяйствомъ.

Забота о религіозномъ образованіи населенія дѣло не государства, но отдѣльныхъ религіозныхъ общинъ.

См. *И. Тарасовъ*, Опытъ разработки программы и конспекта общей части науки полицейскаго права.

современныхъ писателей, можетъ быть раздѣлена на слѣдующіе отдѣлы:

I. Регулированіе личныхъ отношеній: 1) счетъ населенія; 2) право поселенія и подданства; 3) политика населеніи (брачное право, иммиграція и эмиграція).

II. Мѣры относительно общественнаго здравія: 1) санитарная полиція; 2) медицинская полиція.

III. Полиція безопасности: 1) общія мѣры относительно предупрежденія преступленій и мѣры противъ нищихъ, бродягъ и путешествующихъ; 2) мѣръ относительно обществъ, собраній и печати.

IV. Строй образованія.

V. Полиція нравовъ.

VI. Законодательство о бѣдныхъ и благотворительность.

VII. Управленіе хозяйственной жизнью: 1) Борьба со стихійными силами: а) мѣры противъ пожаровъ; б) водное право; в) страхованіе. 2) Пути сообщенія. 3) Деньги, вѣсы, мѣры. 4) Кредитъ. 5) Политика добывающей промышленности: а) горное дѣло; б) лѣсоводство; в) охота и рыболовство; г) сельское хозяйство. 6) Обрабатывающая промышленность. 7) Торговля.

5. Соотношеніе права внутренняго управленія съ другими юридическими и политическими науками.

§ 8. *Соотношеніе съ судебнымъ правомъ.* Мы выше сказали, что полицейская дѣятельность правительства имѣетъ дѣло съ человѣкомъ, какъ силою, могущею нарушить порядокъ общественной жизни. Только эта возможность, а не самое нарушеніе, не самое дѣйствіе человѣка, составляющее нарушеніе, становится предметомъ права внутренняго управленія. Какъ скоро дѣйствіе совершится, оно становится предметомъ судебнаго права, гражданскаго или уголовнаго. Даже совершеніе полицейскаго проступка не составляетъ предмета полицейскаго права. Различіе между дѣйствіемъ и возможностью, между полицейскимъ и судебнымъ правомъ еще не установляется тѣмъ, что

разборъ полицейскихъ проступковъ въ нѣкоторыхъ государствахъ подлежитъ ради практическихъ удобствъ сужденію полицейскихъ властей. Послѣднія, совершая судебное дѣйствіе, перестаютъ быть полицейскими, а становятся судебными. Соединеніе въ одномъ лицѣ или въ одномъ учрежденіи различныхъ дѣйствій еще не достаточное основаніе, чтобы считать эти дѣйствія одинаковыми, утратившими свои характерные признаки. Дѣятельность правительства, заключающаяся въ указаніи опасныхъ поступковъ, или, по крайней мѣрѣ, считающихся таковыми, есть дѣятельность полицейская. Судебная же дѣятельность есть дѣйствіе правительства, слѣдующее за преступленіемъ личностью предѣловъ дозволенной закономъ дѣятельности. Изъ различія между дѣятельностію полицейскою и судебною вытекаетъ и различіе между правомъ внутренняго управленія и судебнымъ правомъ (уголовнымъ и гражданскимъ).

§ 9. *Соотношеніе съ финансовымъ правомъ и политической экономіей.* Полицейская дѣятельность государства тѣсно соприкасается съ финансовою; онѣ до такой степени близки, что въ настоящее время трудно отличить факты и явленія, изслѣдуемые одною наукой отъ фактовъ и явленій, изслѣдуемыхъ другою. Обѣ науки, зародившись почти въ одно и то же время, очень часто восполняютъ другъ друга.

Что явленія, изслѣдуемыя науками полиціи и финансовъ, близки и смежны, мы встрѣчаемъ указанія у писателей XVIII вѣка. Слова, сказанныя Вобаномъ: «бѣденъ народъ—бѣдно государство; бѣдно государство — бѣденъ король», получили научное значеніе со времени Юсти [1]). Послѣдняго по истинѣ считаютъ первымъ систематическимъ творцомъ обѣихъ наукъ. Этотъ писатель, изслѣдуя законы, которымъ подчиняется дѣятельность полицейская, ясно опредѣляетъ связь послѣдней съ финансовою, замѣчаніемъ: «что полиція сѣетъ, то финансы жнутъ». Юсти, кромѣ того, указалъ много предметовъ, общихъ

[1]) *Посошковъ*, Скудость и богатство, стр. 72: «А приказные люди людскихъ убытковъ не пречисляютъ, а людская ни во что не ставятъ. Понеже все, что есть въ народѣ богатства—богатство царственное, подобнѣ и оскудѣніе народное — оскудѣніе царственное».

той и другой наукѣ. Въ настоящее время какъ полицейское право, такъ и финансовое касаются часто однихъ и тѣхъ же предметовъ (домэны, регаліи, таможенныя пошлины, почта, жел. дороги и т. д.). Обѣ науки, изслѣдуя законы, управляющіе государственнымъ хозяйствомъ, тѣсно соприкасаются съ политической экономіей. Послѣдняя, изслѣдуя строй экономическихъ явленій, излагаетъ руководящіе принципы относительно того отдѣла, который въ правѣ управленія касается народнаго благосостоянія. Ученія политической экономіи оказываютъ значительное вліяніе на внутреннюю политику государства.

§ 10. *Соотношеніе съ правомъ военнаго управленія.* Воинская дѣятельность государства обезпечиваетъ внѣшнюю безопасность. Удаленіе опасностей, грозящихъ государству со стороны другаго или другихъ, даетъ возможность ему охранить миръ и тишину внутри. Воинская дѣятельность стремится расположить военныя силы внутри страны такъ, чтобы, въ случаѣ необходимости, ихъ возможно было собрать во-время и, по возможности, скоро. Между дѣятельностью военною и полицейскою государства есть и *особенное соотношеніе.* Оно выражается въ системѣ дислокаціи войскъ. Дислокація арміи въ странѣ обусловливается: *а) питаніемъ арміи и б) пользованіемъ ею для государственныхъ цѣлей.* При расположеніи войскъ обращаютъ вниманіе на дешевое содержаніе и удовлетворительное питаніе арміи. Достаточное питаніе предотвращаетъ массу болѣзней. Для охраненія внутренней безопасности правительство прибѣгаетъ иногда къ военной силѣ ради защиты человѣческихъ правъ. Государство, будучи стражемъ правовой сферы личности, прибѣгаетъ иногда къ насиліямъ надъ тѣми лицами, которые стремятся ниспровергнуть права мирныхъ гражданъ, общества или государства (народныя возстанія). Въ это время сила просвѣщеннаго государства должна дѣйствовать немедленно, опираясь на содѣйствіе арміи. Въ этихъ случаяхъ государство не въ состояніи довольствоваться обыкновенной силой административныхъ властей. Сами же граждане не могутъ образовать достаточной силы для противодѣйствія насиліямъ.

§ 11. *Соотношеніе съ международнымъ правомъ.* Не одна военная дѣятельность государства обезпечиваетъ условія внѣшней безопасности народа. Эту цѣль преслѣдуетъ и дѣятельность дипломатическая. Послѣдняя, опираясь по преимуществу на силу военную, имѣетъ своею задачею достигнуть того положенія, чтобы полицейскія условія собственной страны постоянно развивались. Дипломатія отъ старыхъ воззрѣній, преслѣдовавшихъ исключительно военныя цѣли, переходитъ къ новымъ, преслѣдующимъ главнымъ образомъ условія прогресса и культуры человѣчества. Какъ полицейское, такъ и международное право разсматриваютъ многіе предметы, способствующіе развитію международныхъ сношеній, съ различныхъ точекъ зрѣнія; сюда относятся вопросы о консулахъ, торговыхъ договорахъ, о вольныхъ гаваняхъ и т. д.

6. Источники права внутренняго управленія.

§ 12. Источники права внутренняго управленія вообще тѣже, что и источники государственнаго права. При изложеніи права управленія, какъ продукта современнаго развитія государствовѣдѣнія, приходится касаться болѣе древнихъ правовыхъ источниковъ только въ тѣхъ размѣрахъ, въ какихъ излагается тотъ или иной институтъ въ его историческомъ развитіи. Большая часть правовыхъ источниковъ относится къ болѣе новому времени.

Этими источниками являются:

1. *Законы.* Они образуютъ самый главный источникъ права управленія. Законы раздѣляются на *законы въ тѣсномъ смыслѣ этого слова и предписанія.* Первыми называются акты, изданные законодательною властью, вторыми называются акты, изданные органами управленія. Въ исторіи правомочія управленія покоились на инструкціяхъ и предписаніяхъ, которыми регулировала верховная власть дѣятельность должностныхъ лицъ, назначаемыхъ ею для выполненія извѣстныхъ функцій. Хотя въ настоящемъ же столѣтіи большая часть функцій

управленія регулирована законами въ тѣсномъ смыслѣ, но и теперь еще предписанія служатъ источникомъ права управленія въ двоякомъ отношеніи. Во-первыхъ предписанія заключаютъ въ себѣ иногда приказанія, налагающія на подданныхъ непосредственныя обязанности. Такого рода предписанія, изъ которыхъ большая часть относится къ полицейской дѣятельности, могутъ издаваться только на основаніи полномочій, указанныхъ въ законѣ. Во-вторыхъ предписанія касаются только цѣли дѣятельности должностныхъ лицъ управленія и организаціи административныхъ учрежденій. Въ этомъ случаѣ предписаніе зависитъ не отъ воли законодательной власти, но отъ воли органовъ управленія. Для изданія этого рода предписаній не необходимо уполномочіе со стороны закона; они касаются самого организма управленія, основывающагося на приказаніи и подчиненіи [1]).

2. *Государственные договоры.* Государственные договоры служатъ источникомъ права управленія, если въ нихъ изложены постановленія, касающіяся дѣятельности органовъ управленія заключившихъ договоръ государствъ. Сюда относятся договоры, регулирующіе торговлю, почтовое и телеграфное дѣло и многіе другіе вопросы. Учрежденія и подданные въ силу признанія такихъ договоровъ государствомъ подчиняются имъ, какъ и законамъ.

3. *Мѣстные статуты.* Акты, издаваемые мѣстными самоуправляющимися единицами или корпораціями, въ свою очередь служатъ источникомъ права управленія. Обязательность такихъ актовъ для подданныхъ на столько дѣйствительна, на сколько то признаетъ законъ.

4. *Обычное право.* Какъ въ государственномъ правѣ, такъ и въ области права управленія вырабатываются правовыя нормы въ силу обычая [2]). На фактическое значеніе обычнаго административнаго права въ законахъ и предписаніяхъ, регу-

---

[1]) *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, стр. 8.

[2]) *W. Lüders*, das Gewohnheitsrecht auf dem Gebiete der Verwaltung. 1863.

лирующихъ дѣятельность управленія, имѣетъ тѣсную сферу примѣненія [1]). Обычное административное право находитъ себѣ приложеніе главнымъ образомъ тамъ, гдѣ организмъ управленія не урегулированъ положительнымъ закономъ и отчасти тамъ, гдѣ существуетъ такъ назыв. административная юстиція.

Дѣятельность *русскаго* права управленія регулируется полицейскимъ законодательствомъ, которое опредѣляетъ *начала и положенія* этой дѣятельности, *строй* административныхъ центральныхъ и мѣстныхъ установленій, которымъ поручены опредѣленныя вѣтви управленія, и *сферу* дѣятельности органовъ исполнительной полиціи. Источники дѣйствующаго права управленія, опредѣляющіе дѣятельность управленія въ Россіи, помѣщены:

1) въ Сводѣ Законовъ Россійской Имперіи. Законы, опредѣляющіе мѣры для обезпеченія безопасности, помѣщены въ XIV, XIII т. и I ч. XII т. (въ XIV—уставы паспортный, цензурный и предупрежденія преступленій и др.; въ XIII—врачебный уставъ и др.; въ I ч. XII т. строительный уставъ). Законы благосостоянія помѣщены въ XI т. и 2 ч. XII т. Учрежденія полицейскихъ органовъ изложены въ 1 ч. II т. 2) Нѣкоторые полицейскіе законы, опредѣляющіе управленіе дѣлами народнаго просвѣщенія, помѣщены въ Собраніи Законовъ. 3) Административныя распоряженія и циркуляры нѣкоторыхъ министерствъ и отдѣльныхъ органовъ помѣщены въ отдѣльныхъ сборникахъ. 4) Земскія учрежденія, получившія въ свое вѣдомство важнѣйшія отрасли управленія, помѣщаютъ всѣ свои распоряженія въ сборникахъ постановленій земскихъ собраній и въ журналахъ земскихъ управъ.

По русскому законодательству распоряженія могутъ издавать: 1) Министры; 2) Генералъ-губернаторы и губернаторы «въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности» (Св. Зак. т. II, ч. I, ст.

[1]) *v. Stengel*, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, стр. 29.

415, пр. 2, прилож.); 3) губернаторы по соглашенію съ губернскими земскими собраніями; 4) начальники мѣстныхъ полицій по соглашенію съ уѣздными земскими собраніями или же съ городскими думами, но только подъ непосредственнымъ контролемъ губернатора.

Нужно замѣтить, что законы и распоряженія, касающіеся благоустройства и благочинія, кромѣ указанныхъ только что источниковъ помѣщены и въ прочихъ частяхъ Св. Законовъ, такъ напр., въ лѣсномъ, горномъ и монетномъ уставахъ, въ общихъ гражданскихъ законахъ, въ уставѣ о государственныхъ имуществахъ и т. д.

7. Литература права управленія.

1. Историческій очеркъ развитія литературы права управленія.

§ 13. Дѣятельность государства, выражающаяся въ законодательной, судебной и административной функціяхъ, уже издавна составляла предметъ изученія. Порядокъ общественной и государственной жизни, безъ котораго немыслимо сожитіе людей, всегда затрагивалъ жизненные интересы человѣка. Культура и цивилизація, эти высшія блага человѣчества, какъ свидѣтельствуетъ исторія, становятся возможными только въ государствѣ и чрезъ государство. Попытки критическаго отношенія къ государственному порядку мы встрѣчаемъ еще въ глубокой древности [1]). Вся совокупность свѣдѣній о государствѣ у греческихъ писателей, Платона и Аристотеля, выражалась словомъ «politica». «Государственный строй» говоритъ Аристотель, «есть порядокъ государствъ въ отношеніи государственной власти, какимъ образомъ она должна быть раздѣлена, кто считается носителемъ суверенитета и какую цѣль каждое государство должно преслѣдовать» [2]).

---

[1]) *Моисей*, Книга Второзаконія.

[2]) Политика. VI (IV) c. 1.

Какъ греческое слово «πολιτεία», такъ и латинское слово «politia» имѣло значеніе строя государства или государствъ. Въ средніе вѣка это слово не употреблялось ни въ какомъ другомъ смыслѣ [1]). Къ концу XIV и въ началѣ XV столѣтій во Франціи словами «policia», «police», «policité» обозначали порядокъ, благополучіе и публичную безопасность, установленныя властью. Такъ въ законахъ и предписаніяхъ Карла VI (1410), сказано: «circa regimen victualium et aliarum rerum et circa alias pollicias et regimina dicti loci». Въ концѣ XV столѣтія это слово стало употребляться въ томъ же смыслѣ и въ Германіи: «zu bestenndigkeit guter polizey und regiments ist verboten» [2]). Св. Р. Имперія и отдѣльные территоріальные государи въ XVI столѣтіи издали значительное число предписаній разнаго рода, имѣвшихъ цѣлію установить безопасность и порядокъ въ странѣ, улучшить нравы, ограничить роскошь и подавить народныя возмущенія. Слово «полиція» благодаря своей неопредѣленности обозначало широкую дѣятельность государства. Въ 1530 г. на имперскомъ сеймѣ въ Аугсбургѣ издается первый полицейскій уставъ (Röm. Kays. Mayestät Ordnung und Reformation guter Polizei im heiligen Römischen Reich), который, касаясь разныхъ предметовъ, содержалъ очень незначительныя постановленія относительно общественной нравственности, нѣкоторыхъ полицейскихъ проступковъ, опеки и полицейскаго суда. Въ 1548 и 1577 гг. уставъ былъ возобновленъ и расширенъ; онъ послужилъ основою многихъ полицейскихъ уставовъ и предписаній, которые издавались въ XVI и XVII столѣтій въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ территоріяхъ. Съ появленіемъ въ З. Европѣ науки о государствѣ, слово «politica», стало употребляться въ древнеклассическомъ смыслѣ. До XVIII столѣтія мы не замѣчаемъ стремленія выдѣлить изъ общаго ученія о государствѣ ученіе объ административной его функціи, которая могла бы составить предметъ самостоятельной дисциплины.

Съ этого времени управленіе, имѣвшее своимъ предметомъ

---

[1]) *Thomas Aquin.* De regimine principum. IV. c. 7.

[2]) Nürnberger Verordnung 1492.

сношенія одного государства съ другимъ, сдѣлалось достояніемъ науки, получившей названіе политики; управленіе же внутренними дѣлами государства отошло въ область науки полиціи (Polizeiwissenschaft, la police).

Труды Деламара [1]) (1722 г.), Юсти [2]) (1756 и 1760 гг.), Зонненфельса [3]) и другихъ придали ученію о полицейской дѣятельности государства въ смыслѣ внутренняго управленія характеръ самостоятельной науки. Правда, еще въ XVII столѣтіи мы находимъ монографіи по полицейскому праву, лишенныя, однако, духа свободнаго изслѣдованія и построенныя на библейскихъ началахъ [4]). Вопросы, подвергнутые подробному изслѣдованію основателями нашей науки, разсматривались и другими, занимавшимися въ XVII и XVIII столѣтіи изученіемъ общественной жизни, напр. Томазіемъ [5]) и Вольфомъ [6]). Принципъ естественнаго права, говоритъ Томазій, состоитъ въ томъ, что «нужно дѣлать все, содѣйствующее продолженію и счастію человѣческой жизни и уничтожать все то, что сокращаетъ жизнь или дѣлаетъ ее несчастною».

Государства З. Европы, возникнувъ изъ борьбы сословій и кулачнаго права, прежде всего поставили себѣ цѣлью установить внутреннюю безопасность, обезпечить права личности, ограничить произволъ сильныхъ. Полицеисты школы Юсти и Зонненфельса подъ наукою полиціи разумѣли систематическое изложеніе совокупности нормъ, направленныхъ на установленіе

---

[1]) Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les functions et les prérogatives des ses magistrats, 4 тома, 1722—1738.

[2]) Grundsätze der Polizeiwissenschaft in einem vernüftigen, auf den Endzweck der Polizei gegründeten, Zusammenhang und zum Gebrauch akademischer Vorlesungen abgefasset, 1756; Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten, 1760 (есть русскій переводъ). Юсти первый употребилъ названіе «Наука Полиціи».

[3]) Grnndsätze der Polizei, Handlung und Finanz, 1765, посл. изд. 1819 (есть русскій переводъ).

[4]) *Schramen*, Politica historica, 1606.

[5]) Fundamenta juris naturae et gentium.

[6]) *Вольфъ*, Jus naturae, 1750.

границъ произволу отдѣльныхъ личностей—что и составляло полицію безопасности (Sicherheitspolizei). Съ укрѣпленіемъ правительства и развитіемъ общественной жизни государство взяло на себя и положительныя задачи. Наука приняла въ свою сферу также изслѣдованіе и этихъ положительныхъ задачъ.

Слова *«полицейское право»* (Polizeirecht), *«наука полиціи»* (Polizeiwissenschaft), изъ уваженія къ ихъ историческому происхожденію и самой наукѣ употребляются до сихъ поръ нѣкоторыми ея изслѣдователями, обозначающими ими не только науку объ отрицательныхъ (какою она была въ началѣ), но и науку о положительныхъ и смѣшанныхъ дѣйствіяхъ правительства. Другіе считаютъ эти слова анахронизмомъ. Въ публикѣ подъ словомъ «полиція» до сего времени разумѣютъ то, что оно означало въ первое время своего появленія въ литературѣ—полицейскую безопасность, внѣшнюю полицію. Въ литературѣ подъ словомъ *«наука полиціи»*, какъ мы уже упомянули, *подразумѣваютъ все внутреннее управленіе государства кромѣ финансоваго, военнаго, судебнаго и внѣшняго.* Въ настоящее же время терминъ «наука полиціи» замѣняется терминомъ внутреннее управленіе, а полиція безопасности входитъ, какъ составная часть, въ право внутренняго управленія.

2. Развитіе литературы во Франціи [1]).

§ 14. Останавливаясь на исторической судьбѣ нашей науки, мы замѣчаемъ, что она слѣдовала *двумъ различнымъ направленіямъ. Наука права внутренняго управленія изслѣдуетъ извѣстный кругъ правовыхъ нормъ.* Построеніе цѣлой науки, разсматривающей полицейскія нормы съ юридической точки зрѣнія, есть достояніе французской литературы. Это направленіе во Франціи сдѣлалось господствующимъ. Изслѣдователи французскаго административнаго права (droit administratif) еще съ прошлаго столѣтія собирали разныя постановленія, касавшіяся дѣятельности государства въ области его внутренняго управле-

[1]) *Степановъ*, О полиціи, какъ наукѣ во Франціи, 1868.

нія. Анализировать смыслъ и содержаніе этихъ постановленій, установить схему тѣхъ правилъ, которыми должны руководиться административные органы въ моментѣ примѣненія и выполненія полицейской нормы—вотъ сфера содержанія науки полицейскаго права, названнаго французскими учеными административнымъ. Новѣйшіе представители послѣдняго (Laferrière, Batbie, Ducroq [1]) и др.) преслѣдуютъ ту же цѣль. Они излагаютъ въ извѣстной системѣ всю совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ дѣятельность, иногда и организацію государственныхъ учрежденій и органовъ (autorites, conseils, tribunaux administratifs), ихъ взаимное соотношеніе, а также отношеніе ихъ къ правовой сферѣ частныхъ лицъ. Въ наукѣ административнаго права преобладаетъ фрагментарный характеръ. Слѣдующимъ образомъ излагаетъ содержаніе науки административнаго права одинъ изъ лучшихъ ея представителей, именно Лаферріеръ [2]), въ своемъ курсѣ публичнаго и административнаго права: «Не слѣдуетъ», говоритъ онъ, «смѣшивать науку объ управленіи съ административнымъ правомъ: первая вмѣщаетъ въ себѣ регламентарную и техническую часть управленія, а также и само административное право, словомъ, обнимая великіе принципы управленія съ придаточными знаніями, она создаетъ настоящаго администратора, подготовляя его на путь улучшеній въ дѣлѣ управленія; тогда какъ административное право болѣе ограничено въ своемъ предметѣ и заключается въ изложеніи взаимныхъ правъ и обязанностей какъ управленія, такъ и управляемыхъ». Такое направленіе науки административнаго права во Франціи отразилось за послѣднее время и въ германской ученой литературѣ. «Долгое время», читаемъ мы у Георга Мейера [3]), «въ области управленія оставался преобладающимъ политическій элементъ,

---

[1]) *Ducroq*, Cours de droit administratif, Paris 1881, 6-е изд.

[2]) *Laferrière*, Cours de droit public et administratif. 1, с. 1. 379. Paris 1860 г., 5-е изд.

[3]) *Г. Мейеръ*, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Vorwort. Leipzig 1883 г.

но только за послѣднія десятилѣтія право управленія развилось въ собственно-юридическую дисциплину».

Изъ французскихъ ученыхъ, придерживающихся теоретической точки зрѣнія и разсматривающихъ подробно административное право, слѣдуетъ упомянуть: A. Batbie [1]), Macarel [2]), M. Lafarrière [3]), M. Ducrocq [4]) и M. Block [5]).

3. Развитіе литературы въ Германіи [6]).

§ 15. Французское направленіе науки полицейскаго права, какъ направленіе чисто юридическое, не нашло себѣ подражанія въ Германіи, гдѣ наука о полиціи приняла въ высшей степени запутанную форму. Германскіе ученые, склонные къ систематизаціи и къ философскимъ обобщеніямъ, не ограничиваясь изложеніемъ полицейскихъ нормъ, опредѣляющихъ всю область дѣятельности государства, затронули ихъ со стороны цѣлесообразности, полезности, чрезъ что въ науку былъ внесенъ элементъ политическій. Нѣмецкіе писатели, начиная съ Юсти, Зонненфельса, Берга и др. не ограничивались изученіемъ дѣятельности государства, какъ факта соціальнаго, который, будучи принятъ за опредѣленное данное, долженъ бы быть подвергнутъ анализу. Дѣятельность государства, говорятъ нѣмецкіе полицеисты, не исчерпывается созданіемъ юридическихъ нормъ; она, кромѣ того, выражается въ принятіи положитель-

---

[1]) Traité théorique et pratique de droit public et administratif. Томы I—VII; первый томъ носитъ особое названіе Précis du cours de droit public et administratif. 4-е изд. 1876.

[2]) Cours d'aministration et de droit administratif.

[3]) Cours de droit public et administratif, 5-е изд., 1881, тт. I—II.

[4]) Cours de droit administratif, т. I—II, 6-е изд., 1881 г.

[5]) Dictionnaire de l'administration française. 2-е изд. 1877. Suppléments annuels. Парижъ 1878—81.

[6]) *Степановъ*, Первые два періода самостоятельнаго существованія науки о полиціи въ Германіи, 1869 г.

ныхъ мѣръ для обезпеченія духовныхъ и матеріальныхъ интересовъ народа. Они не были объективными наблюдателями полицейской дѣятельности правительства и общества, стараясь подобно натуралисту, подмѣтить порядокъ и законы ея. Нѣмецкіе полицеисты, поставивъ себѣ задачею найти такое опредѣленіе полиціи, которое, будучи осуществлено въ дѣйствительности, привело бы къ общему благу, впали въ субъективизмъ. Такое направленіе науки создало массу противорѣчивыхъ опредѣленій полицейскаго права. Естественная философія XVIII ст. доказывала, что полицейскій союзъ существуетъ ради того, чтобы облагодѣтельствовать гражданъ. Въ представленіи первыхъ полицеистовъ прошлаго вѣка граждане были массою, не понимающею собственныхъ интересовъ. Наука, по мнѣнію этихъ писателей, должна указать тотъ путь и направленіе правительственныхъ регламентацій и мѣропріятій, которыя приведутъ гражданъ къ благосостоянію, даже вопреки ихъ желаніямъ. Только одна регламентація и мѣропріятія со стороны правительства въ силахъ сдѣлать гражданъ счастливыми. Поэтому, задача науки, по мнѣнію старой нѣмецкой школы, заключается въ построеніи системы полицейскихъ мѣропріятій. Выставивъ такую объективную цѣль полиціи, они доказывали, что задача науки полиціи состоитъ въ построеніи системы полицейскихъ мѣропріятій, соотвѣтствующей цѣли облагодѣтельствованія гражданъ.

Нѣмецкіе писатели по полицейскому праву забыли изстаринное положеніе, что наука есть вообще сама по себѣ цѣль; она не имѣетъ никакой другой цѣли кромѣ познанія истины. Такой взглядъ полицеистовъ на задачу науки полиціи повлекъ за собой разногласіе въ ея опредѣленіи. Каждый изъ нихъ могъ создавать систему мѣропріятій ради облагодѣтельствованія гражданъ сообразно своимъ субъективнымъ убѣжденіямъ. Этотъ періодъ въ наукѣ былъ вполнѣ періодомъ метафизики. Со времени Юсти до Р. Моля мы не находимъ существеннаго измѣненія принциповъ науки. Политическая экономія, изложенная въ трудѣ Ад. Смита научнымъ образомъ, повліяла на обсужденіе вопросовъ полицейскаго права, имѣющихъ ближайшее къ ней от-

ношеніе, что ясно замѣчается уже у Берга [1]). Эпоху развитія нашей науки со времени Юсти до Р. Моля можно назвать метафизическою.

§ 16. Появившееся въ 1832 году сочиненіе Р. Моля [2]) произвело переворотъ въ направленіи науки полицейскаго права. Мы не можемъ здѣсь остановиться на подробномъ разборѣ труда «столбоставца» нашей науки, оставившаго послѣ себя плеяду полицеистовъ не только въ Германіи, но и въ другихъ странахъ. Принципъ полицейской дѣятельности измѣненъ Р. Молемъ сообразно новому представленію о государствѣ и отношенію послѣдняго къ гражданамъ. По ученію философіи Канта политическій союзъ существуетъ ради обезпеченія правъ людей, живущихъ въ государствѣ. Задача науки полиціи Р. Моля остается тою же, что была у полицеистовъ метафизическаго періода: построеніе системы полицейскихъ мѣропріятій на основаніи новаго принципа невмѣшательства со стороны государства въ дѣятельность частныхъ лицъ и общества въ тѣхъ случаяхъ, когда они сами въ силахъ достигнуть желаемой ими цѣли. Такой отрицательный принципъ съузилъ задачу науки. Р. Моль, измѣнивъ отвлеченный принципъ цѣлесообразности мѣропріятій государства, изъ задачи науки не устранилъ однако цѣлесообразности ихъ построенія, чрезъ что ему не удалось вполнѣ отрѣшиться отъ метафизическаго направленія первой эпохи.

Работы Моля были образцомъ для германскихъ полицеистовъ (Бера [3]), Фёрстемана [4]) и др.) до изданія въ 1865—68 г. сочиненія Л. Штейна [5]) ученія о внутреннемъ управленіи, какъ

---

[1]) Handbuch des teutschen Polizeirechtes, 1799.

[2]) Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates., 3-е изд. 1866.

[3]) *Behr*, Allgemeine Polizeiwissenshaftslehre, 2 тома, 1848.

[4]) *Th. Foerstemann*, Principien des preussischen Polizeirechts, 1863.

[5]) *L. v. Stein*, Die Verwaltungslehre, 1865—68, 7 частей, изъ которыхъ вторымъ изданіемъ вышли ч. I. 1869, ч. III. 1882, ч. V. Отд. 1—3. 1883 и 1884; *Его-же*, Handbuch der Verwaltungslehre, изд. 1876 (Есть русскій переводъ) и 1889; И. *Тарасовъ*, Основныя положенія Л. Штейна въ связи съ его

части общаго ученія объ управленіи. (Die Verwaltungslehre). Этотъ корифей науки полицейскаго права стоитъ на рубежѣ метафизическаго и позитивнаго ея направленія. Тамъ, гдѣ названный ученый анализируетъ историческое происхожденіе полицейской нормы или извѣстнаго мѣропріятія, онъ остается на позитивной почвѣ; тамъ же, гдѣ онъ разсуждаетъ о принятіи правительствомъ и органами самоуправленія мѣръ, соотвѣтствующихъ его понятію о государствѣ, онъ метафизикъ въ смыслѣ школы Юсти и его приверженцевъ. Позитивной стороной своихъ работъ онъ проложилъ новый путь, которому слѣдуютъ современные германскіе писатели по полицейскому праву. Какъ метафизикъ, онъ отличается отъ своихъ предшественниковъ школы Юсти и Моля громадною начитанностью, остроумiемъ, ясностью и опредѣленностью выводовъ. Задача науки управленія, по мнѣнію Штейна, заключается въ выведеніи изъ высшаго, абстрактнаго понятія о государствѣ всѣхъ отдѣльныхъ правительственныхъ мѣръ. «Государство», говоритъ онъ [1]), «есть организмъ, защищающій интересы одного человѣка противъ другого и содѣйствующій всѣмъ одинаково». Такъ какъ государство есть совокупность лицъ, понятіе общенія людей, возведенное до личнаго самопознанія, то оно должно имѣть всѣ признаки и свойства личности, но только въ болѣе развитомъ состояніи; государство есть высшая ступень развитія личности. Здѣсь Л. Штейнъ послѣдователь школы Гегеля, приверженецъ діалектическаго развитія идеи. Исходя изъ такого опредѣленія государства, Штейнъ видитъ въ послѣднемъ волю, осуществляющуюся въ законодательствѣ. Дѣятельность же государственной воли, т. е. дѣятельность правительственная должна быть направлена на всестороннее развитіе всѣхъ личностей, составляющихъ государство. Воля государства есть воля всѣхъ, составляющихъ его личностей, а потому воля правительства,

---

ученіемъ объ управленіи; *А. Блокъ*, Государственная власть въ европейскомъ обществѣ. Взгляды на политическую теорію Л. Штейна; *Н. Чижовъ*, Право и содержаніе по ученію Л. Штейна, 1890.

[1]) *Л. Штейнъ*, System Staatswissenschaft, *II*.

какъ органа государства, не должна очевидно имѣть направленіе, не совпадающее съ волею всѣхъ. Въ этомъ отношеніи ошибка очевидна. Государство, какъ совокупность личностей, выражаетъ свою волю чрезъ правительство, которое бываетъ выраженіемъ воли большинства, иногда извѣстной партіи и никогда почти выраженіемъ всѣхъ лицъ, составляющихъ государство. Исторія изобилуетъ такого рода примѣрами. Вслѣдствіе ошибки въ основномъ понятіи о правительствѣ, понятіи, изъ котораго a priori выводитъ Штейнъ всѣ мѣры правительства на созданіе условій внѣшней жизни человѣка въ обществѣ въ обширномъ его смыслѣ, эти мѣры оказываются субъективными, недѣйствительными и скорѣе произведеніями метафизическаго, по выраженію Канта, процесса мышленія.

Попытка *F. Mayer'a* [1]) изложить общіе принципы права управленія большихъ нѣмецкихъ государствъ (Пруссіи, Вюртемберга и Баваріи) нашла себѣ послѣдователей въ лицѣ *G. Meyer'a* [2]), *E. Löning'a* [3]) *v. Stengel'я* [4]), *Fromm'a* [5]) которые, обработавъ *нѣмецкое* право управленія въ научной системѣ, признаютъ его вѣтвью науки права. Къ этому же направленію примыкаютъ труды австрійскихъ ученыхъ *J. Ulbrich* [6]) и *L. Gumplowicz'a* [7]), изъ которыхъ первый излагаетъ право управленія въ Австріи, а второй—общіе принципы управленія съ указаніемъ полицейскаго законодательства Австріи.

§ 17. Въ германской литературѣ *есть еще особое направленіе науки полицейскаго права, которое можно назвать экономическимъ.* Еще со времени Юсти и Зонненфельса, наука полиціи

---

[1]) Grundzüge des Verwaltungsrechts, 1857.

[2]) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 1883.

[3]) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884.

[4]) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1886.

[5]) Positives Verwaltungsrecht, I, Deutsches Recht, 1887.

[6]) Lehrbuch des österreichischen Staatsrechtes, 1882 и Grundzüge des österreichischen Verwaltungsreches, 1887.

[7]) Verwaltunslehre mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen Verwaltungsrechtes, 1882.

изучала человѣка, какъ хозяйствующаго субъекта. Когда политическая экономія въ сочиненіи Ад. Смита явилась самостоятельною наукою, то отдѣлъ науки полиціи, анализировавшій экономическую дѣятельность личности, сталъ разрабатываться также и экономистами, какъ прикладная часть политической экономіи. Эта часть науки полицейскаго права получила въ нѣмецкой литературѣ названіе «Volkswirthschaftspflege» (Рау [1]). Виртъ [2]), Рошеръ [3]) и др.).Предметъ политической экономіи, какъ извѣстно, составляетъ хозяйственная дѣятельность, выливающаяся въ производствѣ, распредѣленіи и потребленіи. Преобладающій мотивъ въ экономическихъ дѣйствіяхъ человѣка есть стремленіе къ пріобрѣтенію богатства. Мы знаемъ, что человѣческія дѣйствія могутъ быть разсматриваемы не только подъ вліяніемъ этого фактора, но и подъ вліяніемъ правительственныхъ мѣръ, регулирующихъ экономическую дѣятельность человѣка. Не можетъ быть спора, что полицейскія постановленія, касающіяся экономической жизни человѣка, вліяютъ на нее, Человѣкъ, живя въ обществѣ и государствѣ, подчиняется власти. Политическая экономія изучаетъ дѣятельность человѣка, какъ существа эгоистичнаго, любостяжательнаго, стоящаго внѣ правительственныхъ регламентацій; она разсматриваетъ хозяйственную дѣятельность человѣка при условіяхъ, не существующихъ въ дѣйствительности, но «in abstracto». Наука же полицейскаго права анализируетъ экономическую дѣятельность человѣка подъ вліяніемъ всѣхъ факторовъ, при условіяхъ не только этическихъ, внутреннихъ, но и при условіяхъ, создаваемыхъ правительственною и общественною властью, словомъ, при конкретныхъ условіяхъ, «in concreto». Отсюда для насъ становится понятнымъ отношеніе одной части полицейскаго права къ политической экономіи, изученіе которой должно предшествовать изученію экономической части полицейскаго

---

[1]) Lehrbuch der polit. Oekonomie. Ч. 2. Volkswirthschaftspolitik.

[2]) Grundzüge der National-Oekonomie.

[3]) Die Grundlagen der Nationalökonomie.

права, потому что безъ знанія экономической дѣятельности, находящейся подъ вліяніемъ одного фактора, нельзя опредѣлить вліяніе на нее правительственныхъ мѣропріятій. Задача экономической части полицейскаго права, или, по словамъ Рау, Вирта, Рошера и др., прикладнаго ученія къ политической экономіи, заключается въ опредѣленіи вліянія правительственныхъ мѣропріятій на производство, распредѣленіе и потребленіе народнаго богатства. Экономическую часть науки полицейскаго права называютъ иногда ученіемъ о хозяйственной политикѣ народа.

§ 18. На англійскомъ языкѣ нѣтъ цѣльнаго, систематическаго труда относительно права управленія. Существуютъ отдѣльныя монографіи по спеціальнымъ вопросамъ. При изученіи англійскаго административнаго права приходится пользоваться трудами *Р. Гнейста* [1]), выяснившаго всю важность управленія для конституціонной государственной жизни. Труды Гнейста воздѣйствовали на современное законодательство объ управленіи въ Германіи. Руководствомъ по англійскому мѣстному управленію можетъ служить трудъ *Burn'a* [2]). Право управленія большихъ западно-европейскихъ государствъ изложено въ сокращенномъ видѣ въ коллективномъ трудѣ германскихъ профессоровъ, изданномъ *G. Schönberg*'омъ [3]).

4. Развитіе литературы въ Россіи.

§ 19. Въ Россіи въ первой четверти настоящаго столѣтія широко развернулась программа преподаванія нравственныхъ и политическихъ наукъ въ университетахъ, что способствовало появленію у насъ монографій по наукѣ полицейскаго права

---

[1]) Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3-е изд., 2 тома. Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte, 3-е изд. 1871; *Назимовъ*, Теорія конституціонализма и самоуправленія Р. Гнейста.

[2]) Justice of peace and parish officer, 1869; *Степановъ*, О полиціи, какъ наукѣ въ Англіи, 1868.

[3]) Handbuch der politischen Oekonomie, т. III. Verwaltungslehre.

и даже самостоятельныхъ трудовъ [1]). Возникновенію у насъ какъ самой науки полицейскаго права, такъ и самостоятельныхъ и переводныхъ изслѣдованій по нѣкоторымъ ея отдѣламъ, наука обязана ряду талантливыхъ преподавателей въ стѣнахъ русскихъ университетовъ. Профессоръ *Якобъ* [2]), составившій себѣ имя въ наукѣ, и *Балугьянскій*, составитель законовъ благоустройства и благочинія, обладавшій отмѣннымъ политическимъ образованіемъ, вели преподаваніе науки на широкихъ началахъ: одинъ въ харьковскомъ, другой въ петербургскомъ университетахъ. Эти основы преподаванія не могли подвергнуться умаленію съ 30-хъ годовъ еще и потому, что появившійся въ 1832 г. трудъ Р. Моля произвелъ переворотъ въ преподаваніи политическихъ наукъ въ З. Европѣ. Работа Р. Моля была переведена въ 1840 г. на русскій языкъ съ значительными сокращеніями проф. полицейскаго права при с.-петербургскомъ университетѣ, *Н. Рождественскимъ* [3]). По университетскому уставу 1835 года, каѳедра полицейскаго права именовалась каѳедрой законовъ благоустройства и благочинія. Камеральное отдѣленіе при юридическомъ факультетѣ въ нѣкоторыхъ университетахъ для преподаванія политическихъ и административныхъ наукъ хотя и было, быть можетъ, въ ущербъ преподаванію наукъ юридическихъ, однако дало возможность еще болѣе расширить преподаваніе наукъ политическихъ вообще и въ частности науки полицейскаго права. Такая широкая постановка науки въ нашихъ университетахъ съ 30-хъ годовъ вызвала обширную монографическую литературу по всѣмъ вопросамъ управленія [4]). Самостоятельными учебниками

---

[1]) *П. Гуляевъ*, Права и обязанности градской и земской полицій и всѣхъ вообще жителей россійскаго государства по ихъ состояніямъ въ отношеніи къ полиціи. 1824. 3-е изд. 1827.

[2]) Grundsätze der Polizeigesetzgebung, 1809. Въ этомъ трудѣ излагается политика управленія, но не право управленія.

[3]) Основанія государственнаго благоустройства съ примѣненіемъ къ россійскимъ законамъ. 1840.

[4]) *Платоновъ*, Вступительныя понятія въ ученіе о благоустройствѣ и благочиніи государственномъ, 1856.

по полицейскому праву считаются изслѣдованія профессоровъ *В. Лешкова* [1]), *Н. Бунге* [2]) и *И. Андреевскаго* [3]).

Пр. Лешковъ, называя полицейское право *общественнымъ*, стремится найти соединяющее звено между элементомъ свободы и принужденія въ понятіи объ обществѣ. Посредствующимъ элементомъ, по его словамъ, служитъ общество, разнообразные общественные союзы и различные органы самоуправленія. Общественнымъ правомъ называется совокупность положеній, нормъ, регулирующихъ дѣятельность общественныхъ элементовъ. Органомъ общественнаго права являются союзы, возникающіе между людьми, органомъ же полицейскаго права выступаетъ полиція. Общественное право раздѣляется, по взгляду пр. Лешкова, на законы установительные и охранительные. Подъ первыми въ западной литературѣ обыкновенно подразумѣваютъ мѣры благосостоянія, подъ вторыми—полицію безопасности. Оставляя въ сторонѣ разнообразную дѣятельность государства, какъ главнаго представителя внутренняго управленія, пр. Лешковъ съузилъ задачу науки объ управленіи. Въ большинствѣ случаевъ авторъ относится отрицательно къ внутренней политикѣ государства потому, что большая часть задачъ могла бы быть лучше выполнена дѣятельностью самого общества, чѣмъ правительства.

Проф. Бунге, излагая полицейское право, разсматриваетъ его какъ *прикладную часть политической экономіи*, чрезъ что и становится приверженцемъ системы изложенія полицейскаго права, соотвѣтствующей взглядамъ Рау, Вирта и др. «Полицейское право», говоритъ проф. Бунге [4]), «излагаетъ юридическія нормы, которымъ подчиняются общественныя отношенія въ видахъ общаго блага, т. е. благосостоянія и безопасности. Эти нормы учреждаются и поддерживаются полицейскою властью, установленною въ союзахъ, возникающихъ между людьми (по-

[1]) Исторія русскаго общественнаго права до XVIII в. Русскій народъ и государство. 1858.

[2]) Полицейское право, 1869—1878.

[3]) Полицейское право, 1874—1876.

[4]) Пол. право, стр. 5 и 6.

литическихъ, мѣстныхъ и личныхъ»). По существу курсъ проф. Бунге обнимаетъ экономическую политику. Самое названіе курса не соотвѣтствуетъ содержанію. Въ послѣднихъ выпускахъ пр. Бунге затрагиваетъ вопросы народнаго благосостоянія и народнаго продовольствія. Въ заключеніе слѣдуетъ замѣтить, что проф. Бунге пытается въ связи съ ученіемъ о экономическихъ теоріяхъ указать и на состояніе отечественнаго законодательства.

Такого же направленія придерживается и проф. *Антоновичъ*, называющій полицейское право *юридической экономіей*. «Полицейское право», говоритъ проф. Антоновичъ [1]), «есть наука, изучающая правоосновапія для хозяйственнаго содѣйствія со стороны общества и государства, сохраненію и развитію народнаго блага. Задача этой науки, изученіе въ разнообразіи жизненныхъ отношеній хозяйственныхъ нормъ для дѣятельности, направленной съ одной стороны къ охранѣ существующаго благосостоянія, т. е. къ предупрежденію и пресѣченію дѣйствій, нарушающихъ существующее благосостояніе, съ другой же стороны—изученіе хозяйственныхъ нормъ для надлежащаго содѣйствія дальнѣйшему развитію народнаго блага. Полицейское право представляетъ собою такимъ образомъ необходимое дополненіе политической экономіи. Послѣдняя имѣетъ своимъ предметомъ изученіе однороднаго, по которому естественно стремятся организоваться общественныя явленія въ дѣятельности, направленной къ достиженію блага. Полицейское право въ осложненіи этого однороднаго жизненнымъ разнообразіемъ изучаетъ правоосновапія, при посредствѣ которыхъ законы политической экономіи находятъ надлежащее примѣненіе и которыми достигается водвореніе народнаго благосостоянія». «Необходимо», продолжаетъ авторъ, «изученіе въ этомъ жизненномъ разнообразіи правоосновапій для хозяйственнаго управленія народнымъ благосостояніемъ, необходима наука общественнаго домостроя».

Пр. Андреевскій, при изложеніи ученія о полиціи, во мно-

---

[1]) Полицейское право и политическая экономія. «Кіев. Унив. Изв.», 1883. Февраль, стр. 13.

гомъ придерживается воззрѣній Р. Моля, но онъ, какъ и Л. Штейнъ, разсматриваетъ не только дѣятельность государства въ лицѣ правительства, но и дѣятельность органовъ самоуправленія. «Дѣятельность цѣлаго государства (отдѣльныхъ лицъ, союзовъ, общества и правительства) для созданія условій безопасности и благосостоянія», по словамъ проф. Андреевскаго [1]), «есть дѣятельность полицейская въ обширномъ смыслѣ этого слова». «Изучить положительное полицейское законодательство», говоритъ онъ далѣе [2]), «т. е. представить его систематически, съ показаніемъ обстоятельствъ и причинъ, вызывающихъ именно такіе то законы и предписанія, и разъяснить ихъ началами, представляемыми наукою полиціи, имѣетъ цѣлію положительная наука—*Полицейское право*. Полицейское право, подвергающее такому изученію полицейскія законодательства всѣхъ или многихъ государствъ, есть *Общее Полицейское право*. Ограничивающееся изученіемъ полицейскаго законодательства отдѣльнаго какого-либо государства составитъ *Особенное Полицейское право даннаго государства*. Для того и другаго теоріею, могущею объяснить отдѣльные вопросы полицейской государственной дѣятельности, связать всѣ вопросы въ одно систематическое цѣлое, и доставить тѣмъ изложенію характеръ науки, является «*Наука Полиціи*».

Пользуясь системою нѣмецкихъ ученыхъ, проф. Андреевскій даетъ и собственную переработку русскаго положительнаго полицейскаго права. Полицейская дѣятельность, по взгляду автора, заключается въ созданіи условій безопасности и благосостоянія. Первыя выражаются въ дѣятельности, направленной на предупрежденіе и пресѣченіе опасностей, исходящихъ отъ злой воли людей и отъ природы; вторая ни что иное, какъ средства, употребляемыя государствомъ для обезпеченія гражданамъ возможности пользоваться матеріальными и духовными благами. Слѣдуя взглядамъ Л. Штейна, проф. Андреевскій анализируетъ не только дѣятельность государства и его органовъ, но и дѣятель-

---

[1]) Пол. право, I, стр. 2.

[2]) Ibidem., стр. 13.

сть самоуправленія и его органовъ. Проф. Андреевскій приводитъ значительное число свѣдѣній и указаній, относящихся къ дѣятельности русскихъ городскихъ и земскихъ учрежденій [1]).

Нельзя не упомянуть о трудѣ кн. *А. Васильчикова* [2]), гдѣ излагаются только тѣ вопросы внутренняго управленія, которые поручаются органамъ самоуправленія. Авторъ, изучивъ дѣятельность органовъ самоуправленія въ главныхъ европейскихъ государствахъ на основаніи указанной имъ литературы, излагаетъ сравнительно и дѣятельность русскаго земскаго и крестьянскаго самоуправленій.

Трудъ проф. *И. Тарасова* [3]) служитъ въ настоящее время единственнымъ доступнымъ пособіемъ при изученіи общей части полицейскаго права въ университетахъ и въ другихъ высшихъ юридическихъ школахъ. «Предметы и задача административнаго права заключаются въ теоретическомъ изслѣдованіи и опредѣленіи тѣхъ условій и средствъ, при помощи которыхъ администрація достигаетъ этой цѣли»—говоритъ авторъ. Придерживаясь воззрѣній Л. Штейна, авторъ даетъ сравнительное изложеніе дѣятельности администраціи и нормъ, регулирующихъ эту дѣятельность, во всѣхъ главныхъ европейскихъ государствахъ, причемъ изученію дѣятельности русской администраціи и законовъ, регулирующихъ эту дѣятельность, отведена большая часть труда. Кромѣ того, авторъ всюду проводитъ точно разницу между закономъ, распоряженіемъ и предписаніемъ, что въ значительной степени способствуетъ выясненію понятія о законномѣрной дѣятельности управленія. Въ руководствѣ проф. Тарасова вкратцѣ и точно выяснено также значеніе административной юстиціи.

Печатающійся въ Кіевскихъ унив. изв. «Курсъ государственнаго благоустройства» проф. *А. Антоновича*, судя по первымъ

---

[1]) См. болѣе подробный разборъ учебниковъ проф. Лешкова, Бунге и Андреевскаго въ работахъ проф. *Тарасова*, Опытъ разработки программы и конспекта общей части полицейскаго права и проф. *Шпилевскаго*, Полицейское право, какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія.

[2]) О самоуправленіи, I и II, 1873.

[3]) Краткій очеркъ науки административнаго права. Т. I, 1888.

выпускамъ, будетъ служить прекраснымъ пособіемъ для студентовъ при изученіи части полицейскаго права (полиція безопасности). Сжатое и ясное изложеніе западно-европейскаго и отечественнаго права вполнѣ выясняетъ значеніе сравнительнаго метода.

Учебникъ г. *А. Трифонова* [1]), не опредѣляя существа полицейскаго права, является не безполезнымъ пособіемъ при изученіи русскаго положительнаго полицейскаго права.

III. Организація внутренняго управленія [2]).

1. Органы внутренняго управленія.

1. Общія положенія.

§ 20. Государство проявляетъ и осуществляетъ свою волю при посредствѣ лицъ, выполняющихъ возложенныя на нихъ функціи въ силу полномочій самого государства, ради выполненія тѣхъ государственныхъ задачъ, которыя лежатъ въ самомъ существѣ государства. Эти лица называются органами государства. Тѣ органы, которыхъ полномочія покоятся непосредственно на законѣ и которымъ одновременно самъ законъ даетъ неотъемлемое, имъ принадлежащее, право выполненія государственныхъ функцій, считаются высшими органами государства. Организація и функціи этихъ органовъ излагаются въ такъ называемыхъ основныхъ законахъ. Сюда относятся глава государства или глава государства и народное представительное собраніе. Функціи представительнаго собранія заключаются въ содѣйствіи при изданіи законовъ и

---

[1]) Краткій курсъ полицейскаго права. 1889.

[2]) Право, законодательство и администрація, изд. Ламанскаго, 1869 и 1870; *Бюшезъ*, Государство и прогрессъ.

въ контролѣ надъ всѣмъ управленіемъ государства. Эти функціи не имѣютъ самостоятельнаго характера.

Напротивъ, разсмотрѣнію права внутренняго управленія подлежатъ только тѣ правовыя нормы, которыя регулируютъ организацію и правовое положеніе органовъ, отправляющихъ государственныя функціи въ области внутренняго управленія не въ силу собственнаго права, но въ силу авторитета главы государства. Этого рода органы обыкновенно называются государственными учрежденіями внутренняго управленія. Задача ихъ состоитъ въ споспѣшествованіи проявленію силъ высшихъ органовъ управленія, т. е. правительства, дѣйствующаго ради доставленія государству порядка и ради обезпеченія условій для всесторонняго развитія силъ какъ самаго общества, такъ и отдѣльныхъ его членовъ. Права и обязанности, возложенныя на государственныя учрежденія, принадлежатъ самому государству.

Государственное управленіе или администрація осуществляетъ свои функціи въ различныхъ формахъ и различнымъ образомъ, сообразно съ чѣмъ и модифицируются свойства, организація и кругъ власти учрежденій и установленій, на которыя возлагаются дѣла по управленію.

При изложеніи организаціи учрежденій различаютъ двѣ системы: провинціальную или историческую и реальную или центральную. Первая система административныхъ учрежденій вырабатывается постепеннымъ развитіемъ общественной жизни въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ страны. Въ этомъ случаѣ кругъ дѣйствій учрежденій обнимаетъ только одну, опредѣленную часть территоріи государства. Примѣромъ этой системы можетъ служить современная система управленія въ Финляндіи. Подъ второй системой разумѣютъ такое устройство учрежденій, при которомъ кругъ дѣйствій между отдѣльными учрежденіями распредѣляется только по содержанію, по матеріальному признаку самой дѣятельности, поручаемой центральнымъ учрежденіямъ.

Учрежденія по внутреннему управленію раздѣляются на центральныя (общегосударственныя), на провинціальныя и мѣстныя. Это различіе покоится на томъ основаніи, обнимаетъ ли дѣятель-

ность ихъ все государство или какую-либо отдѣльную его часть [1]). Сообразно съ количествомъ дѣлъ, поручаемыхъ провинціальнымъ и мѣстнымъ учрежденіямъ и согласно съ соотношеніемъ между центральными и мѣстными учрежденіями, возникаетъ система централизаціи или децентрализаціи въ управленіи. При господствѣ первой системы, всѣ важныя дѣла рѣшаются высшими органами управленія, благодаря чему обезпечиваются единство и стройность. Невыгоды этой системы заключаются въ томъ, что затрудняется полученіе точныхъ свѣдѣній о мѣстныхъ потребностяхъ, игнорируется обычное право управленія, возникаетъ зависимость управленія отъ способностей центральныхъ органовъ управленія, влекущая за собой механизмъ и формальность и въ особенности въ государствахъ, занимающихъ обширную территорію. Сношеніе между центральными учрежденіями и мѣстными во многихъ случаяхъ становится невозможнымъ. При предоставленіи государствомъ мѣстнымъ и провинціальнымъ учрежденіямъ обширныхъ правомочій возникаетъ децентрализація государственнаго управленія. Выгоды этой системы заключаются въ томъ, что органамъ управленія обезпечивается спеціальное знаніе мѣстныхъ условій и силъ общества.

Учрежденія внутренняго управленія раздѣляются на правительственныя и общественныя, коммунальныя. Въ первомъ случаѣ органы управленія назначаются правительствомъ, во второмъ—коммунальными союзами. Примѣромъ коммунальныхъ учрежденій могутъ служить общинныя учрежденія въ западноевропейскихъ государствахъ и наши сословно-дворянскія и сословно-крестьянскія учрежденія. Коммунальныя учрежденія могутъ быть всесословными и сословными; примѣромъ первыхъ служатъ органы русскаго городскаго и земскаго самоуправленія, органы прусскихъ уѣздовъ и провинцій. Въ этомъ

[1]) *И. Андреевскій*, Русское государственное право, стр. 317 сл.; *Второвъ*, Муниципальныя учрежденія въ главнѣйшихъ государствахъ З. Европы; *Градовскій*, Исторія мѣстныхъ учрежденій; *Г. Мейеръ*, Государственныя административныя учрежденія Англіи, Франціи, Германіи и Австріи (русскій переводъ).

отношеніи слѣдуетъ принимать во вниманіе распредѣленіе функцій общегосударственнаго управленія между правительственными и коммунальными учрежденіями, взаимное соотношеніе, характеръ, права и обязанности, сферу и способъ дѣятельности тѣхъ и другихъ. Если государство беретъ на себя всѣ дѣла внутренняго управленія, то дѣятельность общества и общественныхъ союзовъ замираетъ; если же чрезмѣрно развивается сфера дѣятельности мѣстнаго управленія, то нарушается единство и цѣлость государства, причемъ понятіе общаго блага нерѣдко становится въ зависимость отъ воли представителей вліятельныхъ слоевъ мѣстнаго общества.

Изъ соотношенія учрежденій другъ къ другу возникаетъ понятіе о высшихъ и низшихъ, начальствующихъ и подчиненныхъ учрежденіяхъ. Высшія учрежденія имѣютъ право предписанія и право надзора. Въ правительственныхъ учрежденіяхъ право надзора осуществляется въ правѣ требовать отчетность и въ правѣ возбуждать отвѣтственность. Въ общественныхъ учрежденіяхъ, благодаря автономности ихъ, право надзора правительственныхъ учрежденій имѣетъ болѣе ограниченный характеръ, а именно, оно осуществляется въ правѣ требованія свѣдѣній, въ правѣ утвержденія нѣкоторыхъ рѣшеній и въ правѣ отмѣны или пріостановки рѣшеній автономной единицы.

§ 21. Дѣла по внутреннему управленію выполняются или такими лицами, которыя выполненіе ихъ дѣлаютъ своею профессіей, или такими, которыя отправляютъ эти дѣла рядомъ съ другими, главными своими занятіями. Управленіе перваго рода называютъ бюрократическимъ, управленіе втораго рода— самоуправленіемъ. Отъ должностныхъ лицъ бюрократическаго управленія требуется спеціальная подготовка. Вознагражденіе они получаютъ отъ государства, такъ какъ благодаря своей дѣятельности не въ силахъ заниматься посторонними занятіями. Должностныя лица самоуправленія не имѣютъ спеціальной подготовки и не пользуются содержаніемъ; они отправляютъ свои должности какъ почетныя. Наличность вознагражденія не уничтожаетъ еще характера самоуправленія, пока дѣятель-

ность не составляетъ пожизненнаго или спеціальнаго призванія личностей [1]). Должностныя лица бюрократическаго управленія, благодаря спеціализаціи труда, пріобрѣтаютъ дѣловую опытность и менѣе прикосновенны къ интересамъ господствующихъ сословій. Органы самоуправленія имѣютъ болѣе точныя знанія практической жизни и независимы отъ временныхъ представителей правительственной власти. Главное значеніе самоуправленія состоитъ въ томъ, что государство дѣлаетъ своихъ подданныхъ участниками политической жизни. Если съ одной стороны самоуправленіе выводитъ общество изъ апатіи и препятствуетъ безграничному могуществу центральныхъ учрежденій, то съ другой стороны дѣятельность самоуправленія не должна имѣть своимъ основаніемъ препятствіе точному примѣненію правительственныхъ мѣръ, ибо интересъ общества заключается не въ борьбѣ съ правительствомъ, а въ оказаніи ему содѣйствія.

Понятіе самоуправленія не совпадаетъ съ понятіемъ коммунальнаго управленія. «Подъ самоуправленіемъ разумѣется такой способъ дѣйствительнаго управленія, при которомъ осуществленіе различныхъ административно-судебныхъ задачъ возлагается на естественныхъ или выборныхъ представителей населенія» [2]).

Самоуправленіе—понятіе общественное и государственное; коммунальное же управленіе, составляющее главную область для проявленія дѣятельности самоуправленія, есть управленіе только общественное. Должности самоуправленія являются государственными должностями (англійскіе мировые судьи). Должности коммунальныхъ союзовъ, назначающихъ иногда и оплачиваемыхъ должностныхъ лицъ,—не государственныя.

---

[1]) *R. Gneist* (Selfgovernment, Communalverfassung etc., стр. 66). основнымъ элементомъ понятія о самоуправленіи считаетъ почетныя должности (Англія).

[2]) *А. Градовскій*, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи; *Веселовскій*, Обозрѣніе законодательства главныхъ государствъ Европы по финансовымъ и земско-хозяйственнымъ дѣламъ. Труды податной коммиссіи, т. X, ч. I.

Учрежденія правительственныя и общественныя по своему составу раздѣляются на единоличныя, бюрократическія и коллегіальныя. Въ первомъ случаѣ рѣшеніе дѣлъ зависитъ отъ воли одного должностнаго лица; во-второмъ случаѣ учрежденіе состоитъ изъ нѣсколькихъ лицъ, изъ которыхъ рѣшеніе дѣлъ принадлежитъ начальнику, а остальныя лица, обязанныя исполнять приказанія шефа, являются помощниками и подчиненными его; въ третьемъ случаѣ вся совокупность лицъ, составляющая какъ бы юридическое лицо, образуетъ присутствіе, которое рѣшаетъ дѣла обыкновенно большинствомъ голосовъ. Монократическій составъ обезпечиваетъ быстроту, но не обезпечиваетъ зрѣлой обдуманности; коллегіальный составъ, устраняя односторонность, сопряженъ съ медленностію и формализмомъ; бюрократическій же составъ, удаляя медленность разсмотрѣнія дѣлъ, всетаки даетъ широкій просторъ субъективнымъ взглядамъ шефа присутствія.

Учрежденія внутренняго управленія осуществляютъ свои задачи и достигаютъ намѣченныхъ цѣлей или вслѣдствіе добровольнаго подчиненія отдѣльныхъ лицъ, или вслѣдствіе примѣненія принужденія. Какъ правительственныя, такъ и общественныя учрежденія, вѣдающія дѣла управленія, дѣйствуютъ отъ имени и по уполномочію государства. Положительное право установляетъ границы примѣненія принужденія со стороны учрежденій. Послѣднія вообще имѣютъ право принужденія тогда, когда требуется закономъ, чтобы такія то лица поступали извѣстнымъ образомъ въ интересѣ самого государства, и тогда, когда государство требуетъ, чтобы лица не только не вредили другимъ, но и себѣ. Принужденіе примѣняется въ частности и тогда, когда заходитъ вопросъ о примѣненіи мѣръ полезныхъ. Принужденіе проявляется въ трехъ формахъ: психическое принужденіе, физическое принужденіе и выполненіе дѣйствій органами управленія вмѣсто отдѣльныхъ лицъ. Въ охрану интересовъ и правъ отдѣльныхъ лицъ и обществъ, которые могутъ быть нарушены со стороны учрежденій внутренняго управленія и ихъ органовъ вслѣдствіе ошибки или злоупотребленій, отдѣльнымъ лицамъ и обществамъ законъ предостав-

ляетъ слѣдующія права: право требовать указаній на юридическую норму, право иска съ учрежденій внутренняго управленія предъ судебными властями, право жалобы на низшія учрежденія высшимъ и, наконецъ, право петицій, подаваемыхъ высшимъ государственнымъ установленіямъ.

Приведеніе въ исполненіе принудительныхъ предписаній и мѣръ, исходящихъ отъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій, возлагается на исполнительную полицію, исполнительный полицейскій персоналъ, организаціею и правомочіями котораго въ значительной степени обусловливается вся дѣятельность внутренняго управленія. Центральное правительство для приведенія въ дѣйствіе законовъ и предписаній и для принятія мѣръ съ цѣлью предупрежденія и пресѣченія преступленій имѣетъ въ непосредственномъ распоряженіи совокупность полицейскихъ органовъ, являющихся какъ бы внутренней арміей. Хотя охрана общественныхъ интересовъ (въ особенности по политическимъ мотивамъ) принуждала государства до послѣдняго времени ставить въ зависимость назначеніе полицейскаго персонала отъ правительственныхъ учрежденій, но за послѣднее время назначеніе органовъ исполнительной полиціи предоставляется и органамъ самоуправленія [1]. такъ, напр., бургомистры въ Германіи являются и начальниками мѣстной полиціи.

2. Организація внутренняго управленія въ Англіи [2].

1. Центральное управленіе.

§ 22. Организація центральнаго управленія Англіи не имѣетъ той стройности, какую мы видимъ въ центральномъ управленіи континентальныхъ государствъ (министерская система). Такая характерная черта является результатомъ политическаго строя

[1]) Отдѣленіе общегосударственной полиціи отъ мѣстной мы встрѣчаемъ въ исторіи западно-европейскихъ государствъ и въ Россіи. Во Франціи полиція уже ранѣе дѣлилась на police générale и police municipale. Регламентъ Петра I отъ 1721 г. ввѣрилъ полицейскую власть въ городахъ магистрату.

[2]) *М. Ковалевскій*, Исторія полицейской администраціи въ Англіи, 1877; *Фишель*, Англійская конституція.

этой страны, создавшагося въ силу постепеннаго историческаго процесса. Отдѣльныя учрежденія возникали въ различные періоды времени и развивались первоначально подъ непосредственнымъ вліяніемъ требованій жизни. Въ періоды англосаксонскій и норманскій высшая исполнительная власть принадлежала королю. Когда вмѣстѣ съ Великой Хартіей возникло парламентское управленіе, личное управленіе короля сдѣлалось ограниченнымъ. При королѣ образовалось для завѣдыванія страной высшее учрежденіе, организованное на коллегіальномъ началѣ, подъ именемъ постояннаго совѣта (permanent council). При Тюдорахъ постоянный совѣтъ получаетъ названіе тайнаго совѣта (privy council) [1]) и становится центромъ управленія страной. Въ эпоху Стюартовъ, монархическія стремленія которыхъ не мирились съ коллегіальной организаціей и формами дѣлопроизводства тайнаго совѣта, началъ получать значеніе такъ называемый кабинетъ или особый комитетъ, составленный изъ членовъ совѣта, пользовавшихся особымъ довѣріемъ короля. Въ періодъ, обнимающій собою время отъ восшествія на престолъ Вильгельма Оранскаго до изданія перваго билля о реформѣ (reform-bill), верховное руководство дѣлами управленія все болѣе и болѣе сосредоточивалось въ кабинетѣ, при которомъ тайный совѣтъ сохранилъ лишь формальное значеніе. Изъ органа королевской власти кабинетъ фактически превратился въ комитетъ парламентскихъ палатъ, состоящій изъ вожаковъ той партіи, которая владѣла большинствомъ въ нижней палатѣ. Вмѣстѣ съ этимъ функціи государственнаго секретаря раздѣлились между нѣсколькими секретарями; вмѣсто одного явилось нѣсколько государственныхъ секретарей. Внутри страны получила въ это время полное развитіе система самоуправленія при помощи владѣющихъ классовъ, которые отправляли свои обязанности въ видѣ почетныхъ должностей. Съ билля о реформѣ 1832 г. начинается реформа въ сферѣ политико-соціальнаго законодательства. Призванное биллемъ къ управленію среднее сословіе обнаружило неспособность къ самостоятельному дости-

---

[1]) *Александренко*, Англійскій тайный совѣтъ и его исторія, I—II.

женію намѣченныхъ цѣлей. Оно не въ состояніи было посвящать государственной дѣятельности столько времени, сколько посвящала ей прежде аристократія. Вслѣдствіе этого въ мѣстномъ управленіи стала развиваться система выборныхъ совѣтовъ (boards), которымъ принадлежитъ совѣщательная функція и выработка мѣстныхъ постановленій. Дѣйствительная работа перешла въ руки наемныхъ чиновниковъ, которые нуждались въ контролѣ. А такъ какъ boards были неспособными къ контролю, то это повело къ развитію системы центральныхъ контрольныхъ учрежденій.

По буквѣ закона главнымъ учрежденіемъ по управленію является и до сихъ поръ тайный совѣтъ, но въ дѣйствительности рѣшеніе всѣхъ дѣлъ управленія сосредоточивается въ кабинетѣ, который образуется изъ главныхъ руководителей господствующей въ парламентѣ партіи. Число членовъ кабинета точно не опредѣлено; оно установляется смотря по обстоятельствамъ. Въ составъ его входятъ обыкновенно лица, вѣдающія главныя отрасли государственнаго управленія, такъ называемые государственные секретари, соотвѣтствующіе по своему значенію министрамъ въ государствахъ континента. Число секретарей равняется пяти (внутреннее управленіе, управленіе внѣшними сношеніями, управленіе колоніями, военное управленіе и управленіе Индіею). Секретари отправляютъ свои обязанности, какъ единоличные министры. Кромѣ того, въ составъ кабинета входятъ президенты коллегіальныхъ правительственныхъ учрежденій: первый лордъ казначейства, который лишь номинально принадлежитъ къ финансовому управленію и является обыкновенно премьеромъ, главою кабинета, посредникомъ между нимъ и короной; канцлеръ казначейства, который собственно и есть министръ финансовъ; первый лордъ адмиралтейства, президенты торговаго бюро и бюро по мѣстному управленію. Далѣе, въ составъ кабинета входятъ еще нѣсколько другихъ лицъ, не имѣющихъ въ своемъ завѣдываніи спеціальной отрасли управленія, но призываемыхъ работать въ министерскомъ совѣтѣ и защищать правительственныя мѣропріятія передъ палатами. Такіе члены кабинета называются министрами безъ портфеля:

лордъ президентъ тайнаго совѣта, лордъ хранитель частной королевской печати и выдающіеся члены парламента, стоящіе во главѣ правительственныхъ учрежденій втораго ранга, каковы: генералъ-почтмейстеръ и президентъ бюро публичныхъ работъ. Въ кабинетѣ обсуждаются и подготовляются всѣ важнѣйшіе акты и мѣры государственнаго управленія.

Изъ представителей кабинета особую важность для внутренняго управленія имѣетъ государственный секретарь по внутреннимъ дѣламъ. Какъ глава всей полицейской стражи въ государствѣ, онъ является главнымъ охранителемъ земскаго мира, имѣетъ верховный надзоръ за исполненіемъ судебныхъ приговоровъ и за состояніемъ тюрьмъ; онъ вѣдаетъ также дѣла, возникающія изъ отношеній между предпринимателями и рабочими.

Важнѣйшія функціи по внутреннему управленію находятся также въ завѣдываніи коллегіальныхъ учрежденій, такъ называемыхъ парламентскихъ бюро: бюро торговли (board of trade) и бюро по мѣстному управленію (local government board). Первое бюро сначала было отдѣленіемъ тайнаго совѣта; въ концѣ же прошлаго столѣтія оно обособилось и составило отдѣльное вѣдомство. Board of trade раздѣляется на нѣсколько департаментовъ: морской, имѣющій попеченіе о купеческомъ флотѣ, желѣзнодорожный, ведущій надзоръ за эксплоатаціей желѣзныхъ дорогъ, статистическій департаментъ и, кромѣ того, цѣлый рядъ отдѣленій, вѣдающихъ спеціальныя дѣла, напр., надзоръ за правильностью мѣръ и вѣсовъ, за выгрузкой товаровъ въ Лондонскомъ портѣ, за регистрированіемъ акціонерныхъ компаній и проч. Другое коллегіальное учрежденіе (local government board было образовано въ 1871 г.; оно имѣетъ своей задачей высшее завѣдываніе вопросами мѣстнаго управленія, народнаго здравія и общественнаго призрѣнія; оно замѣнило рядъ другихъ высшихъ государственныхъ органовъ, на которые ранѣе возлагалось завѣдываніе отдѣльными частями мѣстнаго управленія, именно: бюро о бѣдныхъ (poor law board), бюро о народномъ здравіи (general board of health). Кромѣ того, оно взяло на себя нѣкоторыя функціи, принадлежавшія прежде тайному совѣту и министерству внутреннихъ дѣлъ. Бюро мѣстнаго управленія имѣетъ

во главѣ президента, назначаемаго короною; кромѣ того, въ составъ его входятъ всѣ государственные секретари, въ томъ числѣ министръ внутреннихъ дѣлъ, премьеръ и лордъ хранитель частной королевской печати. Бюро получаетъ и публикуетъ свѣдѣнія о ходѣ мѣстнаго управленія, считается совѣтникомъ правительства по мѣстнымъ биллямъ, ведетъ контроль за мѣстными учрежденіями по народному здравію, по общественному призрѣнію и провѣряетъ денежные счеты мѣстныхъ управленій. Рядомъ съ кабинетомъ дѣйствуетъ до сихъ поръ тайный совѣтъ короля. Тайный совѣтъ состоитъ изъ (200) лицъ, назначаемыхъ королемъ; въ засѣданіяхъ же присутствуютъ тѣ, которые получаютъ особое приглашеніе. Тайный совѣтъ формально утверждаетъ большую часть дѣлъ, рѣшенныхъ въ кабинетѣ.

При завѣдываніи внутренними дѣлами имѣютъ важность еще нѣкоторые спеціальные комитеты при тайномъ совѣтѣ: судебный комитетъ (judicial committee of the privy council), вѣдающій, кромѣ чисто судебныхъ дѣлъ, вопросы о морскихъ призахъ и выдачу патентовъ. Другимъ учрежденіемъ подобнаго рода является комитетъ тайнаго совѣта по народному образованію (committee of the privy conucil for education), который состоитъ изъ лорда президента, министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и нѣсколькихъ членовъ тайнаго совѣта. Этотъ комитетъ вѣдаетъ выдачу пособій народнымъ школамъ и наблюдаетъ чрезъ инспекторовъ за преподаваніемъ въ элементарныхъ школахъ.

Центральныя учрежденія состоятъ изъ парламентскихъ должностныхъ лицъ, смѣняющихся съ перемѣной большинства въ парламентѣ, и постоянныхъ, не зависящихъ отъ состава парламента. Къ первымъ принадлежатъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями. На постоянныя должности должностныя лица назначаются начальниками отдѣльныхъ частей. Съ 1875 г. постоянные чиновники, назначаемые на среднія и низшія должности, обязаны выдержать государственный экзаменъ.

2. Мѣстное управленіе.

§ 23. Организація мѣстнаго управленія составляетъ особенность этой страны. Въ Англіи издавна была подавлена самостоятельность общины. Исторія мѣстнаго управленія начинается съ самоуправленія графствъ. Въ XIII ст. возникаютъ для мѣстнаго управленія должности слѣдователей по особо важнымъ дѣламъ (coroners), должности полицейскихъ приставовъ или констеблей (canstables), а съ XIV ст. важная должность мировыхъ судей (justices of peace). Послѣдніе сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ охраненіе мира и рѣшеніе разныхъ вопросовъ внутренняго благоустройства. Мировымъ судьямъ принадлежатъ широкія правомочія. Законодательство послѣдняго времени относительно мѣстнаго управленія проводитъ новыя начала. Государство постепенно начинаетъ вторгаться въ такія отрасли мѣстной жизни, какъ напр., начальное образованіе, и потому принуждено искусственно создавать новые центры (уніи) для управленія, которые напоминаютъ союзы общинъ континента.

Въ настоящее время главнымъ подраздѣленіемъ страны для внутренняго мѣстнаго управленія являются:

1. Графства. Въ графствахъ сосредоточены дѣла полиціи, уголовнаго суда, милиціи и налоговъ. Въ текущемъ столѣтіи образовались divisions, въ которыхъ сосредоточены преимущественно полицейскія дѣла. Должностными лицами графства считаются: 1) Шерифъ,—это должностное лицо, хотя и считается первымъ и важнѣйшимъ въ графствѣ, но въ настоящее время совершенно почти потеряло свое прежнее значеніе. Дѣятельность шерифа заключается въ руководствѣ парламентскими выборами, въ приглашеніи тяжущихся въ судъ и въ выполненіи судебныхъ рѣшеній гражданскаго процесса. 2) Coroner,—онъ производитъ дознанія по важнымъ преступленіямъ (убійства). 3) Лордъ-лейтенантъ, ему — принадлежитъ главное начальство надъ милиціей графства. 4) Важная функція управленія въ графствѣ принадлежитъ мировымъ судьямъ, которые считаются главными должностными лицами графства. Они вѣдаютъ какъ судебныя, такъ и различныя административныя дѣла. На мировыхъ судей возложена

защита личныхъ и имущественныхъ интересовъ отъ всякаго рода опасностей; судья вправѣ подвергать аресту подозрѣваемаго въ преступленіи, а въ случаѣ крайней опасности онъ можетъ вооружить гражданъ. Мировые судьи главные органы по призрѣнію бѣдныхъ; имъ предоставлено право разбирать споры фабрикантовъ съ рабочими, торговцевъ съ покупателями и т. д. Компетенція мировыхъ судей распространяется обыкновенно на цѣлыя графства. Они рѣшаютъ дѣла или единолично, или въ съѣздахъ. Съѣздовъ существуетъ три рода: малые (petty sessions), состоящіе изъ двухъ судей, спеціальные (special sessions), гдѣ собираются мировые судьи цѣлаго division'а для назначенія и утвержденія низшихъ должностныхъ лицъ и для рѣшенія опредѣленныхъ административныхъ дѣлъ, и общіе или четвертные (general quarter sessions), происходящіе четыре раза въ годъ и соединяющіе судей всего графства. Четвертнымъ сессіямъ принадлежитъ разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія отдѣльныхъ судей, рѣшеніе множества дѣлъ по мѣстному административному управленію и по налогамъ. Мировые судьи и другія должностныя лица, исключая коронера, назначаются королевскою властью изъ зажиточныхъ классовъ безъ жалованья. Цензъ мировыхъ судей равняется 100 ф. ст. дохода отъ земли или недвижимости. Въ болѣе новое время вслѣдствіе нежеланія промышленныхъ классовъ принимать на себя отправленіе почетныхъ должностей, въ городахъ и въ фабричныхъ округахъ назначаются мировые судьи и съ жалованьемъ.

2. Приходы. При кор. Елизаветѣ на приходы, какъ на мѣстные центры церковнаго управленія, было возложено призрѣніе бѣдныхъ, надзоръ за бродяжничествомъ и право обложенія жителей налогомъ для бѣдныхъ. Съ теченіемъ времени на приходы были возложены дорожное управленіе и нѣкоторыя функціи полицейскаго управленія. Завѣдываніе приходскими дѣлами принадлежитъ священнику, двумъ выборнымъ церковнымъ старостамъ для церковныхъ дѣлъ, 2—4 надзирателямъ за бѣдными, назначаемымъ ежегодно мировыми судьями изъ кандидатовъ, предлагаемыхъ приходскимъ собраніемъ (vestry), и надзирателямъ за большими дорогами. Ради полицейскаго управленія

приходъ обязанъ содержать одного констэбля (minimum). Приходское собраніе состоитъ изъ всѣхъ плательщиковъ податей; въ большинствѣ случаевъ дѣла рѣшаются выборнымъ комитетомъ (select vestry). Приходская организація начинаетъ въ новое время терять свое значеніе; она замѣняется ради цѣлей внутренняго управленія особыми союзами общинъ (уніями), состоящими изъ соединенія нѣсколькихъ приходовъ. Въ уніяхъ центръ управленія принадлежитъ выборнымъ совѣтамъ (boards). Выполненіе же дѣлъ возложено на оплачиваемыхъ чиновниковъ назначаемыхъ совѣтами. Надъ этой организаціей существуетъ широкій государственный контроль, осуществляющійся преимущественно черезъ бюро мѣстнаго управленія. Преобразованіе началось съ изданія 1834 г. закона о бѣдныхъ. Законъ создалъ особые союзы для призрѣнія бѣдныхъ (poor law unions), соединяющіе отъ 20 до 30 приходовъ. Приходы сохранили внутри союзовъ значеніе второстепенныхъ подраздѣленій; они обязаны заботиться о своихъ бѣдныхъ членахъ и нести общіе издержки союза соразмѣрно населенію. Въ настоящее время число такихъ дистриктокъ или уній достигаетъ 650. Въ каждомъ дистриктѣ существуетъ совѣтъ попечителей о бѣдныхъ (board of guardians); онъ состоитъ изъ активныхъ мировыхъ судей округа и членовъ, избираемыхъ приходами. Выполненіе рѣшеній совѣта возложено на должностныхъ лицъ, получающихъ жалованье. Приходскіе надзиратели за бѣдными являются только распредѣлителями и сборщиками налога для бѣдныхъ.

Въ 1836 г. завѣдываніе дорожною частью приняло новую форму; оно также сосредоточилось въ особыхъ дорожныхъ союзахъ или дистриктахъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ приходовъ и имѣющихъ во главѣ совѣты (distict-boards) изъ мировыхъ судей округа и изъ выборныхъ представителей отъ отдѣльныхъ приходовъ (way-wardens). Выполненіе постановленій возложено на дистриктнаго надзирателя за дорогами, получающаго жалованье. Въ 1847 г. были образованы дистрикты по народному здравію, избирающіе мѣстныя бюро народнаго здравія. Въ этихъ бюро сосредоточены обсужденіе и принятіе мѣръ по вопросамъ народнаго здравія и строительной полиціи, выполненіе ко-

торыхъ поручается наемнымъ должностнымъ лицамъ. Подобную же организацію создало законодательство текущаго столѣтія и въ области школьнаго дѣла. Отдѣльные приходы и города образуютъ для цѣлей элементарнаго образованія особые школьные дистрикты. Органомъ школьнаго управленія служитъ въ каждомъ дистриктѣ выборный училищный совѣтъ. Послѣдній рѣшаетъ важнѣйшія дѣла управленія школами и назначаетъ наемныхъ чиновниковъ и преподавателей. Верховный контроль за школами предоставленъ учебно-воспитательному отдѣленію тайнаго совѣта (committee of the privy council for education), который выполняетъ надзоръ при помощи инспекторовъ.

3. Города. Реформа городскаго управленія 1835 г. (the municipal corporations act) положила конецъ сосредоточію городской власти въ рукахъ привилегированнаго класса; въ управленіе городомъ были положены болѣе широкія демократическія начала. Избраніе городскихъ властей признано правомъ всѣхъ домохозяевъ, которые обладаютъ имуществомъ, подлежащимъ мѣстному обложенію. Органами городскаго управленія по городовому положенію 1835 г. являются: 1) Общій городской совѣтъ, состоящій изъ 18—48 членовъ, избираемыхъ гражданами на три года. Совѣтъ имѣетъ въ своихъ рукахъ завѣдываніе мѣстной полицейской властью, городскимъ имуществомъ и городскими сборами; онъ вправѣ также издавать обязательныя постановленія (bye laws). 2) Члены городского совѣта выбираютъ изъ своей среды альдерменовъ (aldermen), изъ которыхъ каждые 3 года выбываетъ половина. 3) Мэръ (mayor), городской голова,— предсѣдатель городского совѣта и начальникъ городскаго управленія. Онъ избирается городскимъ совѣтомъ и альдерменами на одинъ годъ. Кромѣ того, избираются и другіе должностныя лица, какъ то: секретарь, казначей и другіе оплачиваемые чиновники. Городу принадлежитъ также и судебная власть. Городской голова въ силу своего званія считается мировымъ судьей. По вопросамъ народнаго здравія, строительной полиціи и школьнаго дѣла (по школьному дѣлу въ городахъ существуетъ особый училищный совѣтъ), городскому совѣту принадлежитъ такое же право, какое принадлежитъ мѣстнымъ

совѣтамъ. Призрѣніе же бѣдныхъ не составляетъ предмета городского управленія; оно сосредоточено въ союзахъ для призрѣнія бѣдныхъ и приходахъ. Издержки городской администраціи покрываются доходами съ городской собственности и особымъ городскимъ налогомъ (borrow rate).

Организація управленія Сити покоится на соединеніи началъ старогильдейскаго и новаго городского устройства. Сити состоитъ изъ промышленныхъ и торговыхъ гильдій (companies). Право гражданства обусловливается принятіемъ въ одну изъ этихъ гильдій. Гильдія имѣетъ особый комитетъ (livery), для пріема въ который нужно заплатить вкупныя деньги. Органами управленія является городской совѣтъ (common council), состоящій изъ 268 лицъ, избираемыхъ всѣми гражданами, т. е. членами гильдій и альдерменовъ. Изъ среды альдерменовъ ежегодно избирается городской голова, лордъ-мэръ (Lord mayor), которому на территоріи Сити принадлежитъ огромная власть, напр. безъ предувѣдомленія лорда-мэра въ предѣлы Сити не могутъ вступать ни королева, ни проходящія войска.

Исполнительными полицейскими чиновниками являются констэбли. Эта должность первонально отправлялась безплатно гражданами по назначенію мирового судьи. Въ новое время благодаря развитію городовъ и промышленныхъ округовъ безплатные констэбли постепенно замѣняются платными. Организованная по военному полицейская стража подчинена министру внутреннихъ дѣлъ. Сначала такое устройство было введено въ Лондонѣ, затѣмъ распространено на инкорпорированные города, а въ 1856 г. примѣнено во всей странѣ.

3. Организація внутренняго управленія во Франціи [1]).

1. Центральное управленіе.

§ 24. Верховное завѣдываніе общими дѣлами страны принадлежало ранѣе королю, который упрявлялъ страною по совѣща-

[1]) *В. Ивановскій*, Организація мѣстнаго самоуправленія въ Франціи и Пруссіи; *Лабулэ*, Судъ и полиція, 1867.

нію съ своими приближенными (свѣтскими и духовными вассалами). Для этой цѣли при дворѣ собирались съѣзды (curiae regis), служившіе какъ для обсужденія общихъ государственныхъ мѣропріятій, такъ и для отправленія королевской юрисдикціи. Изъ этихъ съѣздовъ возникли впослѣдствіи три разныя учрежденія: 1) генеральные штаты (états généraux), періодическія собранія представителей трехъ господствующихъ сословій,—дворянства, духовенства и городовъ,—для установленія налоговъ и обсужденія общихъ дѣлъ; 2) государственный совѣтъ (conseil privé), постоянное, организованное на коллегіальномъ началѣ учрежденіе, въ которомъ со времени Филиппа Красиваго заключался центръ управленія; 3) парламентъ, постоянный верховный судъ въ Парижѣ, окончательно отдѣлившійся въ XIII вѣкѣ отъ государственнаго совѣта. Въ эпоху революціи государственный совѣтъ былъ устраненъ и замѣненъ сначала совѣтомъ министровъ, потомъ конвентомъ съ его комитетами и, наконецъ, директоріей. Новое преобразованіе французскаго управленія послѣдовало при Наполеонѣ I, который въ законахъ отъ 22 фримера и 28 плювіаза VIII г. вернулся въ существенныхъ чертахъ къ учрежденіямъ стараго порядка. Новая система была основана на принципѣ, который прямо выраженъ въ докладѣ о реорганизаціи управленія: «Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs» [1]). Во главѣ каждаго административнаго подраздѣленія былъ поставленъ назначаемый отъ правительства и зависящій отъ него чиновникъ, который соединялъ въ своемъ лицѣ всѣ функціи управленія. На ряду съ такимъ должностнымъ лицомъ на всѣхъ ступеняхъ управленія были организованы совѣты (conseils), но исключительно съ совѣщательными правами и съ властью по управленію имуществомъ. При Наполеонѣ была организована и особая административная юрисдикція, органами которой явились въ отдѣльныхъ департаментахъ совѣты префектуръ, а въ центрѣ—государственный совѣтъ. Хотя со времени существованія послѣдней республики замѣчается серьезное стремленіе расширить

[1]) «Исполнять есть дѣло одного лица, обсуждать—дѣло многихъ».

права общественныхъ корпорацій и предоставить имъ болѣе самостоятельное положеніе, но всетаки наполеоновская организація въ основныхъ чертахъ пережила всѣ перемѣны государственнаго устройства.

Въ настоящее время всѣ функціи управленія сосредоточиваются въ рукахъ главы государства, президента республики. Онъ шефъ исполнительной власти. Президентъ назначаетъ отвѣтственныхъ министровъ, вѣдающихъ отдѣльныя отрасли управленія. Организація отдѣльныхъ министерствъ бюрократическая; назначенные въ нихъ чиновники дѣлаютъ изъ государственной службы свое призваніе. Для обсужденія и рѣшенія общихъ дѣлъ министры собираются въ министерскій совѣтъ.

Вторымъ органомъ центральнаго управленія является государственный совѣтъ, который состоитъ изъ хранителя печати (министра юстиціи), какъ президента, изъ 32 государственныхъ совѣтниковъ ординарной службы, изъ числа которыхъ одинъ декретомъ президента республики назначается въ вице-президенты совѣта, а 4 въ президенты отдѣленій совѣта. Далѣе, въ составъ совѣта входятъ 18 государственныхъ совѣтниковъ экстраординарной службы, 30 рекетмейстеровъ и 36 аудиторовъ. Государственные совѣтники и maîtres dés requêtes назначаются президентомъ республики. Государственный совѣтъ раздѣляется на пять секцій, изъ которыхъ одна для законодательства и иностранныхъ дѣлъ, другая для административной юстиціи (section du contentieux) и три для внутренняго управленія. Дѣла въ государственномъ совѣтѣ обсуждаются или въ общемъ собраніи (assemblée générale), или въ отдѣленіяхъ. Предсѣдательство въ общемъ собраніи возлагается на хранителя печати; отдѣленія имѣютъ особыхъ президентовъ. Хранитель печачи имѣетъ въ засѣданіяхъ совѣта рѣшающій голосъ. Министры участвуютъ лишь въ общемъ собраніи и имѣютъ рѣшающій голосъ исключительно по дѣламъ своего вѣдомства. Функціи государственнаго совѣта состоятъ въ представленіи мнѣній о законахъ и общихъ административныхъ мѣрахъ, а также въ отправленіи административной юстиціи.

2. Мѣстное управленіе.

§ 25. Для цѣлей мѣстнаго управленія страна раздѣлена на департаменты, округа (arrondissements) и общины. Между округомъ и общиною находится еще кантонъ, учрежденія котораго однако не имѣютъ самостоятельной организаціи. Департаменты и общины имѣютъ характеръ политико-хозяйственныхъ корпорацій, округа же лишь административныя единицы, существующія для цѣлей управленія. Во главѣ каждаго изъ трехъ названныхъ подраздѣленій стоитъ одно должностное лицо: въ департаментѣ—префектъ, въ округѣ—супрефектъ, въ общинѣ—мэръ. По наполеоновской организаціи всѣ эти должности замѣщались правительствомъ. Такой порядокъ сохранился и до настоящаго времени относительно префектовъ и супрефектовъ; что же касается до должности мэра, то по закону 1884 г. она замѣщается по выборамъ муниципальнаго совѣта. Префектъ и супрефектъ получаютъ опредѣленное жалованье, должность же мэра безвозмездная. Мэръ и супрефектъ безусловно подчинены префекту, а префектъ—министру. Французская система управленія основывается на началѣ самой строгой централизаціи, чѣмъ и объясняется безграничная сила центральной власти, которая при всѣхъ формахъ правленія составляла отличительную черту французской государственной жизни. При этихъ должностныхъ лицахъ стоятъ выборные совѣты (conseils), представляющіе собою общественный элементъ въ управленіи: при префектѣ генеральный совѣтъ (conseil général), при супрефектѣ—окружной совѣтъ (conseil d'arrondissement), при мэрѣ—муниципальный совѣтъ (conseil municipal). Впрочемъ, совѣты не принимаютъ почти никакого участія при рѣшеніи административныхъ дѣлъ, ихъ функція совѣщательная, и они обладаютъ бо́льшими правомочіями только при управленіи имуществомъ.

1. Департаментъ. Первымъ органомъ департаментскаго управленія является: 1) Префектъ, который считается агентомъ исполнительной власти въ департаментѣ и представителемъ государства въ отношеніи имущественныхъ правъ. Префекты назначаются главою государства и получаютъ опредѣленное содержаніе, раздѣляю-

щееся на три разряда (35,000, 25,000 и 20,000 фр.). Функціи префекта выражаются въ слѣдующемъ: a) онъ, считаясь политическимъ и административнымъ агентомъ правительства, наблюдаетъ за выполненіемъ мѣръ, принимаемыхъ центральной властью, и имѣетъ право самостоятельнаго распоряженія въ цѣляхъ поддержанія порядка; b) онъ представляетъ государство, какъ юридическое лицо, по дѣламъ, касающимся государственныхъ имуществъ; c) онъ представляетъ и департаментъ, какъ юридическое лицо; въ спорныхъ же дѣлахъ между государственною казною и департаментомъ префекту принадлежитъ представительство государства, и наконецъ, d) ему принадлежатъ многочисленныя обязанности въ качествѣ опекуна надъ департаментами, общинами и общественными учрежденіями. Префектъ смѣщается съ должности тѣмъ же порядкомъ, какимъ назначается, т. е. декретомъ президента республики по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. При каждомъ префектѣ находится генеральный секретарь, управляющій его канцеляріей и замѣняющій префекта въ случаѣ временнаго его отсутствія. 2) Въ помощь префекту при рѣшеніи дѣлъ существуетъ совѣтъ префектуры (conseil de préfecture), который состоитъ изъ трехъ или четырехъ (въ сенскомъ департатентѣ изъ девяти) членовъ на жалованьи, назначаемыхъ главою государства. Совѣту префектуры принадлежитъ совѣщательная роль при префектѣ. Совѣтъ является административнымъ судомъ первой инстанціи. 3) Генеральный совѣтъ служитъ представителемъ населенія департамента. Этотъ совѣтъ избирается населеніемъ посредствомъ всеобщей подачи голосовъ. Число членовъ соотвѣтствуетъ числу кантоновъ департамента. Генеральный совѣтъ имѣетъ обыкновенныя и чрезвычайныя засѣданія. Первыя происходятъ два раза въ годъ, чрезвычайныя же—по декрету главы исполнительной власти или по требованію двухъ третей членовъ совѣта. Префекту принадлежитъ право присутствія въ засѣданіяхъ генеральнаго совѣта. Префектъ долженъ быть выслушанъ, если онъ того потребуетъ. Въ дѣлахъ финансоваго управленія совѣтъ распредѣляетъ прямые государственные налоги между отдѣльными округами, вотируетъ прибавки

къ государственнымъ налогамъ для департаментскихъ цѣлей такъ называемые centimes additionnels и centimes extraordinaires) и рѣшаетъ жалобы округовъ и общинъ по поводу распредѣленія налоговъ. Кромѣ того, генеральному совѣту принадлежатъ и другія функціи, касающіяся главнымъ образомъ департаментскаго имущества и хозяйства. Генеральному совѣту принадлежитъ право высказывать мнѣнія и дѣлать представленія правительству о мѣстныхъ нуждахъ. Исполненіе текущихъ дѣлъ генеральные совѣты возлагаютъ на ежегодно выбираемую департаментскую коммиссію (4—7 членовъ). Коммиссіи образованы закономъ 1871 г. Коммиссія выполняетъ права генеральнаго совѣта въ промежутокъ между его сессіями. Въ спорахъ между государствомъ и департаментомъ интересы послѣдняго представляются членами департаментской коммиссіи.

2. Округъ. Органами окружнаго управленія являются: 1) Супрефектъ,—онъ служитъ агентомъ префекта и является посредникомъ сношенія префекта съ общинами. Супрефектъ назначается декретомъ президента по предложенію министра внутреннихъ дѣлъ; онъ исполняетъ приказанія префекта. 2) При супрефектѣ состоитъ окружной совѣтъ (conseil d'arrondissement), избираемый всеобщей подачей голосовъ жителями округа. Число членовъ окружнаго совѣта соотвѣтствуетъ числу кантоновъ. Рѣшающій голосъ принадлежитъ совѣту только по распредѣленію прямыхъ налоговъ между общинами; во всѣхъ же остальныхъ дѣлахъ онъ имѣетъ лишь совѣщательный голосъ.

3. Община. Особенность общиннаго управленія состоитъ въ томъ, что французское законодательство не знаетъ различія между городскими и сельскими общинами. Органами общиннаго управленія являются: 1) Мэръ, — онъ назначался правительствомъ, а съ 1871 г. избирается муниципальнымъ совѣтомъ тайной подачей голосовъ. Мэръ подчиненъ префекту и можетъ быть во всякое время уволенъ правительствомъ. Онъ является уполномоченнымъ центральнаго правительства въ предѣлахъ общины, управителемъ общественной собственности, судьею первой инстанціи по полицейскимъ проступкамъ, предсѣдателемъ муниципальнаго совѣта и исполнителемъ его постановленій. Мэру же

принадлежитъ право издавать обязательныя постановленія съ утвержденія префекта или супрефекта. Вообще функціи мэра разнообразны. Для содѣйствія мэру назначаются сообразно съ величиною общины одинъ или нѣсколько помощниковъ. 2) Муниципальный совѣтъ, — его члены (10—36) избираются всеобщею подачею голосовъ на 4 года. Муниципальный совѣтъ распускается только декретомъ президента республики. Черезъ два мѣсяца послѣ распущенія муниципальнаго совѣта слѣдуютъ новые выборы. Муниципальный совѣтъ засѣдаетъ 4 раза въ годъ. Чрезвычайныя сессіи совѣта созываются по предложенію префекта и супрефекта и по иниціативѣ мэра, который обязанъ созывать совѣтъ, если того потребуетъ половина членовъ. Совѣтъ постановляетъ рѣшенія по всѣмъ вопросамъ, связаннымъ съ интересами общины; по предложенію же префекта онъ высказываетъ свои заключенія по важнѣйшимъ дѣламъ. Совѣту предоставлено право дѣлать представленія о мѣстныхъ нуждахъ, но воспрещено высказываться по политическимъ вопросамъ и разсуждать объ общихъ мѣрахъ администраціи, если онѣ не касаются мѣстныхъ интересовъ. Засѣданія совѣта публичны; по требованію трехъ членовъ засѣданія совѣта могутъ быть тайными.

Исполнительный полицейскій персоналъ состоитъ изъ мѣстныхъ полицейскихъ чиновниковъ, содержащихся на средства общинъ. Въ главныхъ городахъ департаментовъ, имѣющихъ болѣе 40,000 жителей, полицейскій персоналъ назначается префектомъ, а въ прочихъ—мэромъ съ утвержденія префекта. Государственная полицейская власть представлена корпусу жандармовъ, организованному по военному. Жандармы служатъ какъ для судебной, такъ и для административной полиціи. Въ первомъ отношеніи они подчиняются министру юстиціи, въ послѣднемъ—министру внутреннихъ дѣлъ, а въ отношеніи дисциплины—военному министру.

4. Организація внутренняго управленія въ Германіи [1]).

1. Центральное управленіе.

§ 26. Реформа управленія всѣхъ германскихъ государствъ совпадаетъ съ союзной конституціей 1866 г., а потомъ имперской конституціей 1870 г. Въ 1872 г. послѣдовало положеніе объ уѣздахъ (Kreisordnung) въ Пруссіи; въ 1875 г.—положеніе о провинціяхъ (Provinzialordnung) и, наконецъ, въ 1880 г. былъ изданъ законъ объ организаціи общаго земскаго управленія, пересмотрѣнный затѣмъ въ 1883 г. Внутреннее управленіе въ каждомъ германскомъ государствѣ осуществляется отчасти общеимперскими, отчасти мѣстными учрежденіями.

Имперскія учрежденія.

Высшими органами общеимперскаго управленія являются императоръ и союзный совѣтъ (Bundesrath). Во главѣ имперскихъ учрежденій стоитъ имперскій канцлеръ. Онъ, считаясь высшимъ должностнымъ лицомъ въ имперіи, владѣетъ правомъ отвѣтственной подписки всѣхъ императорскихъ постановленій и распоряженій. Канцлеръ назначается и увольняется императоромъ. Какъ глава всѣхъ имперскихъ учрежденій, канцлеръ имѣетъ только зависимыхъ отъ него, но не равноправныхъ, помощниковъ въ лицѣ вице-канцлера и начальниковъ отдѣльныхъ управленій. Большая часть имперскихъ учрежденій является центральными учрежденіями; выполненіе общеимперскихъ законовъ поручается обыкновенно отдѣльнымъ государствамъ. Почтовое и телеграфное дѣло ввѣрено мѣстнымъ имперскимъ учрежденіямъ. Современныя имперскія учрежденія развились изъ возникшаго послѣ учрежденія сѣверо-германскаго союза управленія или бюро союзнаго канцлера (Bundeskanzleramt). Послѣ

---

[1]) G. *Meyer*, Staatsrecht, стр. 305 сл.; *Schulze*, Deutsches Staatsrecht; *А. Градовскій*, Германская конституція; *Назимовъ*, Реакція въ Пруссіи.

образованія германской имперіи бюро было преобразовано въ правленіе имперскаго канцлера (Reichskanzleramt), изъ котораго постепенно выдѣлились: управленіе внѣшними сношеніями, имперское адмиралтейство, управленіе желѣзными дорогами имперіи, имперское почтовое управленіе, управленіе имперскимъ банкомъ, имперское казначейство и управленіе имперской юстиціей. Всѣми названными учрежденіями завѣдуютъ статсъ-секретари, подчиненные имперскому канцлеру. Рядомъ съ этими учрежденіями существуютъ и независимыя отъ канцлера коммиссіи, изъ которыхъ одна вѣдаетъ патентное дѣло, другая разсматриваетъ жалобы на управленіе имперскими желѣзными дорогами и третья вѣдаетъ споры о мѣстѣ приписки по жалобамъ союзовъ для помощи бѣднымъ.

Учрежденія отдѣльныхъ государствъ.

Въ отдѣльныхъ государствахъ Германіи центральное управленіе возложено на бюрократически организованныя министерства, между которыми и распредѣляются всѣ отрасли внутренняго управленія; такъ въ Пруссіи управленіе внутренними дѣлами поручено пяти министерствамъ: внутреннихъ дѣлъ, духовныхъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, торговли и промысловъ, публичныхъ работъ и сельскаго хозяйства. Кромѣ министерствъ, въ Пруссіи существуетъ еще государственное министерство, задача котораго состоитъ въ приведеніи къ единству дѣятельности отдѣльныхъ вѣдомствъ. Въ Пруссіи рядомъ съ министерствомъ при королѣ стоитъ государственный совѣтъ (Staatsrath) въ качествѣ высшаго совѣщательнаго учрежденія. Въ послѣднее время рядомъ съ государственнымъ совѣтомъ учрежденъ народно-хозяйственный совѣтъ (Volkswirthschattsrath), который состоитъ изъ 75 членовъ, назначаемыхъ на пятилѣтній періодъ королемъ по предложенію трехъ министровъ: торговли и промысловъ, земледѣлія и публичныхъ работъ. Совѣту предлагаются на предварительное обсужденіе законопроекты, касающіеся экономическихъ вопросовъ.

2. Мѣстное управленіе.

§ 27. Въ мѣстномъ управленіи Пруссіи соединены чисто правительственные и общественные элементы. Законъ какъ на правительственные, такъ и на общественные элементы возложилъ совмѣстное дѣйствіе въ однихъ и тѣхъ же учрежденіяхъ. Тѣ и другія должностныя лица признаются властями, облеченными государственными полномочіями. Прусская монархія раздѣляется на 12 провинцій. Провинціи въ административномъ отношеніи раздѣлены на округа (Regierungsbezirke), округа подраздѣляются на уѣзды (Kreise), уѣзды на волости (Amtsbezirke); въ составъ волости входитъ нѣсколько общинъ, между которыми различаются городскія и сельскія (Landgemeinden). Въ составъ волости входятъ свободныя общины и помѣстные округа (Gutsbezirke).

1. Община. Общинныя учрежденія составляютъ низшую инстанцію для всѣхъ важнѣйшихъ задачъ внутренняго управленія. Въ общинѣ сосредоточены: мѣстная полиція, школьное дѣло, дорожная часть, призрѣніе бѣдныхъ, распредѣленіе государственныхъ податей и повинностей. Устройство общины основано на началахъ общественнаго самоуправленія. Органы общиннаго управленія зависятъ отъ самой общины. Общинное управленіе въ Германіи придерживается двухъ системъ. Характеръ первой системы состоитъ въ томъ, что устройство управленія въ городскихъ и сельскихъ общинахъ различно: во главѣ городскихъ общинъ стоитъ коллегіальный магистратъ, а во главѣ сельскихъ—единичное должностное лицо. Эта система была выработана прусскимъ городовымъ положеніемъ 1808 г. и называется прусской. Вторая система состоитъ въ томъ, что управленіе какъ въ сельскихъ, такъ и въ городскихъ общинахъ организовано по одному типу; она носитъ названіе французской. По прусской системѣ, въ городахъ существуютъ два органа управленія: а) коллегіально-организованный магистратъ или городской совѣтъ, состоящій изъ бургомистра (городского головы), его замѣстителя и нѣсколькихъ городскихъ совѣтниковъ, и в) коллегія городскихъ уполномоченныхъ. Городскіе

уполномоченные выбираются всѣми гражданами или городскими уполномоченными. Бургомистръ же избирается особой избирательной коллегіей, въ составъ которой входятъ уполномоченные и магистратъ. Магистратъ выполняетъ текущія дѣла городового управленія, а коллегія городскихъ уполномоченныхъ контролируетъ дѣятельность магистрата, утверждаетъ городской бюджетъ и издаетъ мѣстныя обязательныя постановленія. Сельскія общины раздѣляются на свободныя общины, состоящія изъ одного или нѣсколькихъ поселеній, и на помѣстные округа, которые образуются изъ большихъ имѣній. Органомъ въ свободныхъ общинахъ является: староста (Schulze) или коллегіальное учрежденіе—общинная управа (Gemeindevorstand). Общинная управа состоитъ изъ старосты и двухъ шеффеновъ, избираемыхъ представительствомъ общины и утверждаемыхъ правительственною властью. На ряду съ этими властями дѣйствуютъ представительныя учрежденія; общинное собраніе (Gemeimdeversammlung), состоящее изъ всѣхъ полноправныхъ членовъ общины и выборный общинный комитетъ (Gemeindeausschuss). Общинное представительство контролируетъ дѣйствія старосты и управы, издаетъ мѣстныя обязательныя распоряженія, утверждаетъ общинный бюджетъ, облагаетъ общинными сборами и повинностями, вѣдаетъ важнѣйшіе вопросы имущественнаго управленія, заключаетъ займы, пріобрѣтаетъ или отчуждаетъ недвижимую собственность, распоряжается общинными землями и т. д. Въ помѣстныхъ округахъ за мѣстными владѣльцами остались нѣкоторыя привилегіи. Хотя владѣлецъ имѣетъ право принять на себя обязанности старосты лично или чрезъ уполномоченное отъ него лицо, но въ томъ и другомъ случаѣ необходимо утвержденіе со стороны мѣстной администраціи. По французской системѣ общиннаго устройства текущее завѣдываніе дѣлами поручается бургомистру съ однимъ или нѣсколькими помощниками. При бургомистрѣ существуетъ выборный общинный совѣтъ (Gemeinderath).

Въ уѣздныхъ, окружныхъ и провинціальныхъ учрежденіяхъ совмѣщаются государственные и общественные элементы. Сфера дѣятельности общественнаго представительства въ дѣлахъ

управленія различна въ разныхъ государствахъ: или органы мѣстнаго самоуправленія ограничиваются совѣщательной функціей и управленіемъ общественнымъ имуществомъ (старая система), или имъ предоставлены важныя права по участію въ мѣстной административной дѣятельности, въ особенности въ полицейскомъ управленіи и надзорѣ за общинами (новая система). Отличіе новой системы отъ старой состоитъ въ томъ, что въ первомъ случаѣ общественный элементъ составляетъ съ правительственнымъ ограническое цѣлое.

2. Волость,—она составляется вообще изъ нѣсколькихъ сельскихъ общинъ. Органами волостнаго управленія являются: старшина (Amtsvorsteher) и волостной комитетъ (Amtsausschuss). Эти органы совмѣщаютъ начала назначенія и выбора. Волостной старшина назначается на 6 лѣтъ оберъ-президентомъ провинціи по представленію уѣзднаго собранія (Kreistag). Уѣздное собраніе указываетъ изъ числа мѣстныхъ жителей волости лицъ, способныхъ къ отправленію этой должности. Должность старшины безвозмездна; назначаются на эту должность только вліятельные жители мѣстности. Старшинѣ принадлежитъ административная и полицейская власть въ обширномъ смыслѣ; онъ вѣдаетъ дѣла полиціи безопасности, благочинія, нравовъ, здравія, сухопутныхъ и водяныхъ сообщеній, строительной, ремесленной и т. д. Волостной комитетъ состоитъ изъ представителей общинъ, входящихъ въ составъ волости. Число представителей опредѣляется уѣзднымъ собраніемъ пропорціонально числу жителей. Вѣдѣнію волостнаго комитета предоставленъ: контроль надъ расходами по управленію волости и утвержденіе тѣхъ, которые отнесены на ея счетъ, обсужденіе полицейскихъ правилъ, которыя старшина имѣетъ право издавать при участіи комитета, и заключеніе относительно дѣлъ, предлагаемыхъ комитету старшиной. Предсѣдательство въ комитетѣ возложено на старшину.

3. Уѣздъ. Уѣздныя учрежденія представляются съ одной стороны учрежденіями самоуправленія, а съ другой—они и правительственныя учрежденія. Но двойственный характеръ уѣздныхъ учрежденій не препятствуетъ единству и стройности внутрен-

няго управленія. Управленіе уѣздомъ принадлежитъ: 1) Ландрату, назначаемому королемъ. Уѣздному собранію принадлежитъ право представлять королю въ случаѣ вакансіи на мѣста ландратовъ извѣстное число кандидатовъ изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ и волостныхъ старшинъ, способныхъ къ занятію этой должности. Кругъ дѣйствія ландрата обнимаетъ все внутреннее управленіе ввѣреннаго ему уѣзда. Онъ наблюдаетъ за всѣмъ полицейскимъ управленіемъ въ уѣздѣ и въ отдѣльныхъ его волостяхъ, въ городскихъ и сельскихъ общинахъ и въ помѣстныхъ округахъ. 2) Уѣздное собраніе (Kreistag) состоитъ изъ 25 (minimum) членовъ, избираемыхъ съѣздами крупныхъ землевладѣльцевъ, съѣздами сельскихъ общинъ и городами. Участіе въ съѣздѣ крупныхъ землевладѣльцевъ обусловливается владѣніемъ недвижимостью, обложенною по крайней мѣрѣ 225 марками поземельнаго и подомоваго налога, или владѣніемъ пропромышленнымъ заведеніемъ, платящимъ высшую норму промысловаго налога. Землевладѣльцы и собственники промышленныхъ заведеній, не уплачивающіе вышеназваннаго имущественнаго ценза, а равно выборные отъ сельскихъ общинъ, назначаемые общиннымъ собраніемъ изъ числа полноправныхъ членовъ общины, участвуютъ въ съѣздѣ сельскихъ общинъ. Въ городахъ депутатовъ въ уѣздное собраніе выбираетъ собраніе уполномоченныхъ сообща съ магистратомъ. Депутаты избираются на 6 лѣтъ; черезъ каждые три года выходитъ половина ихъ. Уѣздному собранію принадлежатъ совѣщательная и распорядительная функціи въ уѣздѣ; ему принадлежитъ право изданія мѣстныхъ обязательныхъ постановленій; оно дѣлаетъ постановленія относительно раскладки государственныхъ повинностей уѣзда, опредѣляетъ размѣры расходовъ по управленію уѣздомъ, распоряжается уѣзднымъ имуществомъ, дѣлаетъ займы, облагаетъ сборами мѣстныхъ жителей, разсматриваетъ и утверждаетъ мѣстный бюджетъ. Предсѣдательствуетъ въ собраніи ландратъ, обязанный созывать его по меньшей мѣрѣ два раза въ годъ и по мѣрѣ надобности. 3) Уѣздный комитетъ (Kreisausschuss) былъ организованъ закономъ 1872; онъ состоитъ изъ ландрата и 6 членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ собраніемъ на 6 лѣтъ.

Комитетъ, какъ органъ уѣзднаго собранія по хозяйственно-административнымъ дѣламъ уѣзднаго самоуправленія, изготовляетъ и приводитъ въ исполненіе постановленія собранія, вѣдаетъ текущія дѣла уѣзднаго самоуправленія, назначаетъ должностныхъ лицъ уѣзда и наблюдаетъ за ихъ дѣятельностью. Кромѣ того, комитетъ, какъ главная правительственная коллегія въ уѣздѣ, раздѣляетъ съ ландратомъ завѣдываніе опредѣленными дѣлами (изданіе ландратомъ полицейскихъ правилъ, утвержденіе и назначеніе волостныхъ старшинъ). Въ комитетѣ сосредоточены правительственный надзоръ и административная юстиція въ уѣздѣ. Наконецъ, комитету предоставляется право разсматривать жалобы, разрѣшать пререканія и дѣлать постановленія по дѣламъ управленія бѣдными и по дѣламъ полицій: дорожной, строительной, полевой и здравія.

4. Округъ. Окружныя учрежденія были преобразованы въ Пруссіи законами 1880 и 1883 гг. До этого времени округъ управлялся правительственнымъ учрежденіемъ, окружнымъ правленіемъ, которое хотя и сохранилось, но функціи его значительно ограничены вновь созданнымъ окружнымъ комитетомъ (Bezirkausschuss). Послѣдній находится подъ предсѣдательствомъ президента правленія (Regierugspresident). Комитетъ состоитъ изъ 6-ти членовъ, изъ которыхъ два назначаются королемъ, а четыре — провинціальнымъ комитетомъ. Окружной комитетъ, какъ низшая инстанція административнаго суда, разсматриваетъ жалобы на рѣшенія уѣздныхъ и городскихъ комитетовъ, ведетъ надзоръ за дѣйствіями городскаго самоуправленія и разсматриваетъ множество другихъ дѣлъ, для рѣшенія которыхъ требуется смѣшанная коллегія изъ государственныхъ и выборныхъ должностныхъ лицъ.

5. Провинція. Провинціальныя учрежденія въ Пруссіи были созданы положеніемъ о провинціяхъ 29 іюня 1875 г. Въ провинціальныхъ учрежденіяхъ сосредоточены дѣла высшаго мѣстнаго управленія. Въ провинціяхъ общественные элементы менѣе слиты съ правительственными, нежели въ уѣздѣ. Органами провинціальнаго управленія являются: 1) оберъ-президентъ и 2) провинціальный сеймъ, какъ органъ провинціальнаго общественнаго

самоуправленія. Посредствующимъ элементомъ между президентомъ и сеймомъ служатъ: провинціальный совѣтъ и провинціальный комитетъ. Первый считается представителемъ правительственной власти, а послѣдній—представителемъ мѣстнаго самоуправленія. Оберъ-президентъ—высшій представитель государственной власти въ предѣлахъ провинціи; онъ вѣдаетъ всѣ дѣла, касающіяся цѣлой провинціи, надзираетъ за дѣйствіями окружныхъ президентовъ, окружныхъ правленій и управъ, и рѣшаетъ споры о компетенціи между окружными учрежденіями. Провинціальный совѣтъ (Provinzialrath) есть коллегіальное учрежденіе, установленное въ помощь оберъ-президенту. Совѣтъ состоитъ изъ оберъ-президента, какъ предсѣдателя, чиновника по назначенію министерства внутреннихъ дѣлъ и 5-ти членовъ, назначаемыхъ провинціальнымъ комитетомъ изъ числа жителей провинціи. Органомъ самоуправленія служитъ провинціальный сеймъ (Provinziallandtag), состоящій изъ депутатовъ отъ уѣздовъ. Депутаты провинціальнаго сейма избираются на 6 лѣтъ. Провинціальный сеймъ созывается королемъ по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ два года. Сеймъ самъ избираетъ предсѣдателя. Оберъ-президенту предоставлено право присутствія въ засѣданіяхъ сейма; онъ считается посредникомъ между государственною властью и сеймомъ. Провинціальный сеймъ имѣетъ обязательныя и необязательныя функціи. Къ числу первыхъ относятся: поддержаніе шоссейныхъ дорогъ, управленіе союзами по призрѣнію бѣдныхъ и сиротъ, предупрежденіе заразительныхъ болѣзней и т. д. Къ числу функцій второго рода относятся: учрежденіе различнаго рода общеполезныхъ заведеній и пріемъ мѣръ для содѣйствія матеріальному и духовному развитію населенія провинціи. Веденіе текущихъ дѣлъ провинціальный сеймъ поручаетъ провинціальному комитету (Provinzialausschuss), состоящему изъ предсѣдателя, земскаго директора, и 7—13 членовъ. Провинціальный комитетъ подготовляетъ дѣла, исполняетъ рѣшенія сейма и вѣдаетъ имущество и заведенія провинціи. Въ административномъ управленіи провинціей онъ не принимаетъ прямаго участія, а назначаетъ выборныхъ членовъ въ провинціальный совѣтъ и въ окружной комитетъ. Представительство провинціаль-

ной корпораціи во внѣшнихъ сношеніяхъ, подготовка и выполненіе рѣшеній провинціальнаго комитета возложено на избираемаго провинціальнымъ сеймомъ на срокъ отъ 6 до 12 лѣтъ земскаго директора (Landesdirector), утверждаемаго въ должности королемъ.

Исполнительная полиція въ Германіи состоитъ изъ лицъ, назначаемыхъ частью общинами, частью правительствомъ. Полицейскіе служители вездѣ, за исключеніемъ большихъ городовъ, назначаются мѣстными общинами и содержатся на ихъ средства. Въ большихъ же городахъ исполнительная полиція имѣетъ военную организацію, назначается правительствомъ и получаетъ содержаніе отъ государства. Общегосударственной полиціей служитъ вооруженный и организованный по военному корпусъ жандармовъ. Корпусъ, организованный по французскому образцу, въ отношеніи своей служебной дѣятельности подчиненъ министру внутреннихъ дѣлъ, а въ отношеніи дисциплины—военному министру.

5. Организація внутренняго управленія въ Россіи [1]).

I. Исторія организаціи внутренняго управленія [2]).

§ 28. Внутреннее управленіе въ *удѣльно-вѣчевой* періодъ имѣло смѣшанный характеръ; оно было публично-правовымъ

---

[1]) *И. Андреевскій*, Русское госуд. право; *А. Градовскій*, Начала русскаго государственнаго права; *Engelmann*, Das Staatsrecht des Russisches Reiches; *В. Сокольскій*, Краткій курсъ русскаго государственнаго права.

[2]) *Владимірскій-Буданов*ъ, Христоматія по исторіи русскаго права; *Сергѣевичъ*, Лекціи по исторіи русскаго права; *Его-же*, Вѣче и князь; *А. Градовскій*, Государственный строй древней Россіи, Ж. М. Н. Пр. 1866; *Невол*инъ, Образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра В., т. VI; *Чичерин*ъ, Областныя учрежденія Россіи въ XVII ст.; *Арсеньев*ъ, Объ устройствѣ управленія въ Россіи съ XV до конца XVIII, Мат. для статистики Росс. Имперіи, I; *А. Градовскій*, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи; *Его-же*, Системы мѣстнаго управленія, Сб. Гос. Зн. т. V; *Андреевскій*, Лекціи по исторіи полицейскаго права и земскихъ учрежденій въ Россіи, 1883; *Самоквасов*ъ, Исторія русскаго права, т. I. 1878—84.

и частно-правовымъ. Управленіе принадлежало князю и народнымъ общинамъ. Ради административныхъ цѣлей русская земля дѣлилась на княженія (волости и удѣлы, уѣзды), города [1]) и сотни (потуги, погосты). Во главѣ управленія стоялъ князь, рѣшавшій дѣла большею частію лично, непосредственно. Въ княженіяхъ князья имѣли подчиненныхъ органовъ управленія, изъ которыхъ главнымъ слѣдуетъ признать княжескую думу. Дума была совѣщательнымъ учрежденіемъ при князѣ. Въ города назначались княземъ посадники. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ было развито политическое самоуправленіе, посадники назначались или вѣчемъ, или же по согласію вѣча съ княземъ. Съ конца XIV ст. въ города стали назначаться князьями намѣстники, а въ волости—волостели. Намѣстники вѣдали судебное и военное управленія, а волостели только первое. Намѣстники и волостели имѣли при себѣ въ помощь тіуновъ. Кромѣ этихъ органовъ, князья назначали для завѣдыванія нѣкоторыми дѣлами управленія и другихъ (мытниковъ, пятеньщиковъ, ключниковъ, дворскихъ и т. д.). Мѣстное управленіе сосредоточивалось въ низшихъ территоріальныхъ подраздѣленіяхъ (сотняхъ, потугахъ, вервяхъ и т. п.) Дѣла общиннаго управленія вѣрялись избираемымъ общинами собственнымъ органамъ [2]). Судъ и расправа производились не только органами князя, но и органами самой общины. Органы общиннаго управленія (сотскіе, старосты) вѣдали дѣла по отбыванію разнаго рода повинностей, дѣла мѣстной полиціи и отчасти дѣла церковнаго управленія (выборъ священниковъ).

Условія внѣшней безопасности охранялись княземъ и его дружиною; условія внутренней безопасности—княземъ и самими общинами, строй и дѣятельность которыхъ регулировались обычаемъ. Взаимный надзоръ членовъ общины, жившей на началахъ взаимнаго поручительства, и надзоръ органовъ общины

---

[1]) *Самоквасовъ*, Древніе города Россіи.

[2]) Вопросъ объ общинномъ управленіи въ древній періодъ разработанъ профессорами: Бѣляевымъ, Чичеринымъ, Дмитріевымъ, Лешковымъ, Сергѣевичемъ, Леонтовичемъ и другими.

за посторонними ей лицами охраняли общинный миръ отъ правонарушеній. Условія матеріальнаго благосостоянія сложились въ удѣльно-вѣчевой періодъ весьма благопріятно благодаря началамъ свободы, которыя впервые были ограничены финансовой политикой монголовъ. О духовномъ развитіи населенія заботились духовенство и сами князья. Для борьбы съ опасностями отъ пожаровъ, голодовъ, болѣзней ни княжескіе, ни общинные органы управленія не предпринимали никакихъ постоянныхъ мѣръ [1]). Въ случаѣ подобнаго рода несчастій, зло ослаблялось въ значительной степени свободою промысла и свободою переходовъ и передвиженія.

§ 29. Въ *московскій* періодъ вѣчевыя начала управленія замѣняются новыми. Управленіе во всей совокупности регулируется распоряженіями, которыя зависѣли не отъ закона, но отъ воли и усмотрѣнія органовъ управленія. Всѣ дѣла управленія зависѣли отъ личнаго усмотрѣнія государя и назначаемыхъ послѣднимъ органовъ. Управленіе, не придерживавшееся какой либо опредѣленной системы, не пріобрѣло вполнѣ характера публичности. Характеръ дѣятельности управленія былъ полицейскимъ, такъ какъ оно стремилось регламентировать очень подробно внутреннюю жизнь отдѣльныхъ лицъ и общественныхъ союзовъ. Общія дѣла, касавшіяся всего государства, или болѣе важныя дѣла, касавшіяся отдѣльныхъ предметовъ и случаевъ, рѣшались государемъ, совѣтовавшимся съ близкими сановниками (конюшенный, кравчій, постельничій и т. д.), пользовавшимися его довѣріемъ.

Для административныхъ цѣлей московское государство дѣлилось сначала на города и волости, а потомъ на города съ уѣздами. Благодаря историческому росту государства территоріальное дѣленіе не было однообразнымъ. Рядомъ съ дѣленіемъ на города съ уѣздами государство имѣло и областное дѣленіе. Города дѣлились на болѣе мелкія территоріальныя единицы (сотни, станы, слободы), а области дѣлились на трети и чет-

---

[1]) *Лешковъ*, О русской правдѣ въ отношеніи къ благоустройству. Времен. М. О. И. и Др., кн. 20.

верти. Кромѣ общаго подраздѣленія встрѣчается и спеціальное (губы, разряды). Въ этотъ же періодъ зарождается различіе между мѣстными и центральными учрежденіями. Въ силу невозможности непосредственнаго, личнаго управленія царя, что обусловливалось увеличеніемъ задачъ государства и его новыми территоріальными пріобрѣтеніями, возникали исподволь центральныя административныя учрежденія, которымъ поручалось государемъ рѣшеніе тѣхъ или другихъ дѣлъ управленія. Окончательное же рѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ дѣлъ принадлежало государю. Главными центральными органами слѣдуетъ считать государеву думу и приказы. Дума была совѣщательнымъ учрежденіемъ при государѣ по судебнымъ и текущимъ дѣламъ управленія. Составъ, дѣятельность и права какъ думы, такъ и приказовъ не были опредѣлены точными узаконеніями. Всѣ сомнительные и спорные случаи по дѣламъ законодательства, суда и управленія восходили на окончательное рѣшеніе государя, если онъ самъ не присутствовалъ въ засѣданіи. Приказы, имѣвшія разныя наименованія, были коллегіальными установленіями, которымъ были ввѣрены разныя отрасли управленія. Правильнаго, систематическаго распредѣленія дѣлъ по ихъ роду между приказами не существовало. Большею частью приказы возникали для удовлетворенія временныхъ потребностей управленія. Число приказовъ не было точно установлено. Предметами вѣдомства одного и того же приказа были различныя дѣла. Вѣдомство однихъ приказовъ распространялось на одну область, вѣдомство другихъ—распространялось на нѣсколько областей. Изъ административныхъ приказовъ главными считались приказы, вѣдавшіе финансовыя дѣла (приказъ большой казны, большой приходъ и др.), вѣдавшіе военныя дѣла (разрядъ, помѣстный приказъ, стрѣлецкій приказъ и др.), вѣдавшіе дѣла дворцоваго управленія (приказъ большаго дворца, сытенный приказъ и др.). Отдѣльные отрасли управленія ввѣрялись спеціальнымъ приказамъ. Изъ такихъ приказовъ слѣдуетъ упомянуть о слѣдующихъ. Посольскій приказъ завѣдывалъ иностранными сношеніями. Полоняничный приказъ завѣдывалъ плѣнными и ихъ выкупомъ. Врачебная часть была по-

ручена врачебному приказу. Строительное дѣло (каменныя дѣла) вѣдалъ каменный приказъ. Ямской приказъ завѣдывалъ почтою и ямами. Приказъ тайныхъ дѣлъ велъ надзоръ за всѣми дѣлами управленія и обо всемъ доносилъ государю. Средства и мѣры, предпринимаемыя центральными учрежденіями, не имѣли ни единства, ни послѣдовательности.

Въ мѣстномъ управленіи господствовали три системы: приказная, выборная и откупная. Приказные органы управленія назначались изъ Москвы въ какое либо мѣсто на болѣе или менѣе продолжительное время. Выборные органы выбирались мѣстными жителями ради завѣдыванія разными отраслями управленія. Откупная система состояла въ томъ, что выборные органы должны были производить сборы и представлять ихъ правительству; эта система примѣнялась въ дѣлахъ финансоваго управленія. Органами приказнаго управленія были сначала (до XVII ст.) намѣстники, а потомъ воеводы. Воеводское управленіе было коллегіальнымъ. При воеводахъ были товарищи и дьяки; тѣ и другіе «вѣдали дѣла вмѣстѣ, безъ всякой розни». Кромѣ военныхъ дѣлъ, воеводы вѣдали и полицейскія функціи [1]), (ловля воровъ, береженіе отъ огня, поимка бѣглыхъ, забота о религіозныхъ дѣлахъ, объ общественной нравственности). Воеводы назначались на 2—3 года. Воеводы отвѣчали за свою дѣятельность. Отвѣтственность возникала или путемъ жалобы, или ревизіи. При воеводахъ находились и другіе органы (осадные головы, засѣчные головы, объѣзжіе головы и т. д.) [2]). Иногда правительство посылало въ провинціи временныхъ ревизоровъ (сыщиковъ). Воеводская служба была выгодною, не говоря уже о злоупотребленіяхъ. Обязанности воеводъ регулировались наказами, выдававшимися имъ приказами. Въ приказахъ воеводамъ указывалось оберегать страну отъ враговъ, чинить судъ и расправу. Отдѣльными инструкціями, «памятями», воеводамъ пре-

---

[1]) *И. Андреевскій*, О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ.

[2]) *И. Тарасовъ*, Личное задержаніе, стр. 59 сл. Въ этомъ трудѣ проф. *Тарасовъ*, пользовавшійся историческимъ матеріаломъ, изложилъ весьма основательно организацію и кругъ дѣятельности полицейскихъ органовъ XVII ст.

доставлялись иногда широкія полномочія, что видно изъ нижеслѣдующихъ словъ этихъ инструкцій: «поступать, какъ Богъ на душу положитъ», или «по его воеводѣ высмотру». Воеводы не получали жалованья отъ правительства, но довольствовались приношеніями жителей. Органы выборнаго управленія участвовали въ отправленіи суда и управленія. Въ судѣ выборные органы (излюбленные головы, судейки, губные головы, земскіе судьи) вѣдали тѣ же дѣла, которыя вѣдали и воеводы. Функціи выборныхъ органовъ въ дѣлѣ управленія заключались въ преслѣдованіи лихихъ людей (профессіональныхъ воровъ и разбойниковъ). Выборные органы вѣдали такъ наз. губныя дѣла. Губныя учрежденія возникли въ XVI ст. по просьбамъ мѣстныхъ жителей ради обезпеченія условій безопасности въ сельскихъ общинахъ. Губные органы выбирались жителями, получившими права на губныя учрежденія. Губныхъ органовъ выбирали не только крестьяне, но и горожане и дворяне. Губныя учрежденія, вѣдавшія вначалѣ преслѣдованіе разбойниковъ, стали вѣдать въ XVII ст. и значительное число уголовныхъ дѣлъ. Губные органы, кромѣ того, вѣдали и полицейскія дѣла (надзоръ за путешественниками, надзоръ за тюрьмами, розыскъ похищеннаго имущества). За неисполненіе обязанности со стороны выборныхъ органовъ правительство грозило имъ опалою и смертною казнью. Ради контроля за дѣятельностію губныхъ органовъ посылались изъ Москвы сыщики. Выборные органы принимали участіе и въ сборѣ доходовъ тамъ, гдѣ это не было функціею воеводъ. Раскладка и сборъ податей возлагались на самихъ жителей, которые ради этого выбирали земскихъ цѣловальниковъ и старостъ. Функціи послѣднихъ были разнообразными (таможенные и кабацкіе сборы, осмотръ и оцѣнка товаровъ, покупка и продажа заповѣдныхъ товаровъ). Отчетъ въ своей дѣятельности они давали въ Москвѣ предъ приказами. Обращеніе правительства къ помощи общинъ ради охраненія условій безопасности оставалось въ большинствѣ случаевъ безъ послѣдствій. Иванъ IV, уничтоживъ институтъ намѣстниковъ, напрасно пытался укрѣпить силу правительства дѣятельностію общественнаго самоуправленія. Вслѣдствіе разрушенія началъ

самой общины, вслѣдствіе военыхъ и политическихъ неустройствъ конца XVI и начала XVII ст. правительственныя мѣропріятія не имѣли успѣха [1]). Даже при борьбѣ съ лихимъ классомъ людей, чинившимъ постоянныя правонарушенія, правительственные органы не проявляли надлежащей энергіи. Какъ послѣдніе, такъ и выборные органы ловили лихихъ людей и производили надъ ними жестокій судъ и расправу подъ надзоромъ разбойнаго приказа. Полицейская экзекуція возлагалась на стрѣльцовъ и другія войска. Выполненіе обыкновенныхъ полицейскихъ распоряженій возлагалось на приставовъ. Въ 1649 г. былъ изданъ наказъ о градскомъ благочиніи, гдѣ изложены были нѣкоторыя мѣры безопасности. Въ 1667 г. былъ изданъ новоторговый уставъ, регулировавшій вопросы торговли и промышленности. Кромѣ того, во второй половинѣ XVII ст. были предприняты отдѣльныя мѣры относительно книгопечатанія, бѣглыхъ крестьянъ, аптекъ, предупрежденія болѣзней, голодовъ, воровства и т. д. Всѣ эти мѣры, предпринимаемыя центральными и мѣстными органами управленія, не были изложены въ одномъ общемъ уставѣ.

§ 30. До эпохи *Петра I* дѣятельность государственнаго управленія, имѣвшая задачею обезпеченіе условій безопасности и благосостоянія, была направлена по преимуществу въ область управленія финансовыми, военными и политическими дѣлами. При Петрѣ I послѣдовала коренная реформа внутренняго управленія [2]). Всѣ учрежденія по внутреннему управленію дѣлаются постоянными. Каждому изъ нихъ указывается опредѣленный кругъ вѣдомства. Власть учрежденій соотвѣтствуетъ правамъ и

---

[1]) *И. Тарасовъ*, Личное задержаніе т. I, даетъ мѣткую характеристику условій безопасности въ XVII ст.

[2]) *Сперанскій*, О государственныхъ установленіяхъ. Архивъ историч. и практ. свѣдѣній Калачова, кн. III; *А. Вицынъ*, Краткій очеркъ управленія въ Россіи отъ Петра В. до изданія общаго учрежденія министерствъ, 1855; *А. Славутинскій*, Историческій очеркъ губернскаго управленія отъ первыхъ преобразованій Петра В. до учрежденія губерній въ 1775; *А. Градовскій*, Высшая администрація XVIII вѣка; *Мрочекъ-Дроздовскій*, Областное управленіе въ Россіи XVIII вѣка.

обязанностямъ, перечисленнымъ въ законѣ. Высшимъ органомъ управленія является монархъ, сфера дѣятельности котораго зависитъ отъ личной его воли. Посредственное управленіе поручается назначаемымъ монархомъ государственнымъ установленіямъ. Послѣднія рѣшали дѣла управленія на основаніи законовъ и регламентовъ. Только въ случаяхъ недостаточности послѣднихъ, установленія обращались за окончательнымъ рѣшеніемъ къ императору.

Центральными учрежденіями по внутреннему управленію были: камеръ-коллегія, вѣдавшая всѣ денежные доходы всего государства, юстицъ-коллегія, на которую были возложены «судныя и розыскныя дѣла», коммерцъ-коллегія надзирала за всѣми «торгами» и торговыми дѣлами, бергъ-коллегія вѣдала горное дѣло и мануфактуръ-коллегія заботилась о развитіи ремеслъ и разнаго рода рукодѣлій. Наконецъ, къ этимъ учрежденіямъ съ теченіемъ времени присоединился главный магистратъ, который надзиралъ за торговыми людьми. Контроль и надзоръ за всѣми этими учрежденіями былъ возложенъ на сенатъ [1]).

Для мѣстнаго управленія были созданы Петромъ многочисленныя учрежденія, въ которыя назначались правительственныя должностныя лица. Россія была раздѣлена на губерніи, губерніи на провинціи, провинціи на уѣзды. Во главѣ губерніи стоялъ губернаторъ, во главѣ провинціи—воевода, а во главѣ уѣзда—избиравшійся дворянствомъ коммиссаръ. Отдѣльныя вѣтви управленія были поручаемы спеціальнымъ должностнымъ лицамъ: рентмейстерамъ, камерирамъ, полиціймейстерамъ и т. д.

Петръ, познакомившись съ структурою органовъ управленія въ нѣмецкихъ государствахъ, въ своихъ указахъ впервые употребилъ слово «полиція», которое однако не обозначало собою чего либо опредѣленнаго. Въ 1718 г. вновь созданному органу управленія, генералъ-полиціймейстеру Петербурга, было поручено полицейское управленіе столицею. Ему было ввѣрено на-

---

[1]) *Петровскій*, О сенатѣ въ царствованіе Петра В.; *Калачовъ*, Доклады и приговоры въ Прав. Сенатѣ въ царствованіе Петра I, тт. I—III.

блюденіе за возводимыми въ городѣ строеніями, за чистотою улицъ, за мѣрами и вѣсами. Инструкція ген.-полиціймейстеру обязала домохозяевъ объявлять полиціи о всѣхъ пріѣжающихъ и отъѣзжающихъ. Инструкція создала и низшій полицейскій персоналъ (старосты и десятскіе). Сфера дѣятельности генералъ-полиціймейстера была ограничена правилами. Регламентомъ главному магистрату (1721 г.) было окончательно укрѣплено слово «полиція»: «Полиція особливое свое состояніе имѣетъ». Послѣ перечисленія въ этомъ регламентѣ сферы дѣятельности полиціи было сказано: «въ кратцѣ жъ надъ всѣми сими полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ, и фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобности». Изъ петровскаго законодательства мы усматриваемъ, что въ понятіе «полиція», какъ городскаго учрежденія, входило и понятіе суда, расправы. Исполнительная полиція Петра I распространяла свою сферу дѣятельности на города. Смѣшеніе функцій административныхъ и судебныхъ и чрезвычайныя полномочія полицейскихъ исполнительныхъ органовъ причиняли большія невыгоды [1]).

§ 31. Система управленія, созданная Петромъ I, продолжала существовать до *Екатерины II*, направившей свою дѣятельность къ реорганизаціи мѣстнаго управленія на одинаковыхъ началахъ. Императрица призываетъ къ внутреннему управленію силы самого общества: въ городахъ—городскихъ обывателей, въ уѣздахъ—дворянство. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. установило два подраздѣленія—губернію и уѣзды. На губернію приходилось 300—400 т. жителей, а на уѣздъ 20—30 т. жителей. По положенію о губернскомъ и уѣздномъ управленіи 1775 г. вся полицейская и административная дѣятельность въ губерніи была ввѣрена губернатору и губернскому правленію подъ главнымъ надзоромъ генералъ-губернатора. Въ учрежд. о гу-

---

[1]) Въ указѣ Петра II Сенату относительно реорганизаціи полиціймейстерской канцеляріи мы читаемъ: «и ежели въ чемъ происходятъ народныя тягости и напрасные убытки, о томъ представить въ верховный тайный совѣтъ, дабы не допустить до большаго отягощенія и убытковъ».

берніяхъ отъ городской полиціи отдѣлилась уѣздная (земская). Въ городахъ полицейское управленіе было ввѣрено городничимъ. Полицейскія дѣла вѣдались не только въ губернскомъ правленіи, но и въ приказахъ общественнаго призрѣнія, въ земскихъ судахъ, оберъ-полиціймейстерами, городничими, комендантами и сотскими, подъ руководствомъ и надзоромъ губернатора. Кромѣ того, надзоръ за закономѣрностію управленія былъ сосредоточенъ въ рукахъ прокуроровъ и стряпчихъ.

Полицейскія дѣла въ уѣздѣ вѣдались нижнимъ земскимъ судомъ, подчиненнымъ губернатору. Во главѣ суда стоялъ избираемый дворянствомъ исправникъ. Въ судѣ участвовали три члена, выбранные отъ сословій. Кругъ вѣдомства уѣзднаго суда былъ слѣдующимъ: 1) хранить въ уѣздѣ благочиніе, добронравіе и порядокъ, 2) исполнять и охранять полезное, предписанное закономъ, 3) приводить въ исполненіе повелѣнія правительственныхъ органовъ: губ. правленія, палатъ и судовъ (верхняго и уѣзднаго) и 4) въ нѣкоторыхъ случаяхъ чинить судъ и расправу.

Должность городничаго, полиціймейстера и коменданта въ городахъ соотвѣтствовала должности исправника. Неточное выраженіе проекта новаго уложенія «благочиніе» производило въ полицейскихъ дѣлахъ безпорядокъ, ради устраненія котораго въ 1782 г. былъ изданъ уставъ благочинія или полицейскій. Уставомъ были опредѣлены строй полицейскихъ органовъ, ихъ задача и цѣль. На органовъ полиціи возлагались обязанности отчасти даже чисто педагогическаго свойства, напр., полиція должна была слѣдить, чтобы были соблюдаемы правила обязательственныхъ отношеній: «мужъ да прилѣпится къ своей женѣ въ согласіи и любви, защищая и извиняя ея недостатки» и т. д. Управѣ благочинія были предоставлены нѣкоторыя судебныя дѣла: гражданскія тяжебныя до 10 руб. и дѣла о кражѣ и мошенничествѣ ниже 20 руб. По этому уставу полагалось избирать въ городахъ ратмановъ, которые должны были слѣдить за рѣшеніемъ полицейскихъ дѣлъ. Уставомъ 1787 г. была опредѣлена организація полицейскаго управленія въ казенныхъ селеніяхъ, имѣвшихъ свыше 1,000 дворовъ. Въ казенныхъ се-

леніяхъ должны были выбираться: старшина, нѣсколько сельскихъ старостъ, два словесныхъ разборщика и одинъ сборщикъ податей. Старшина и староста выбирались на три года. Старшина обязанъ былъ наблюдать за охраненіемъ условій безопасности и благосостоянія и выполненіемъ законовъ. Староста обязанъ былъ смотрѣть, чтобы всѣ жили мирно и занимались прилежно своими дѣлами. Старшина имѣлъ право разбирать нѣкоторыя дѣла: ссоры, драки и т. д. Сельскія и деревенскія выборныя лица удѣльнаго вѣдомства явились пассивными исполнителями предписаній экспедиціи удѣловъ. (Уст. 1797 г.)

Кромѣ общихъ учрежденій, жалованныя грамоты дворянству и городамъ 1785 г. создали еще сословныя установленія: дворянскія собранія, губернскія и уѣздныя, съ предводителями дворянства, губернскимъ и уѣздными. Городовымъ положеніемъ были организованы въ городахъ общія и шестиглассныя думы. Послѣдствія показали, что разсчеты Екатерины II были несовсѣмъ вѣрны. Города и дворянство отнеслись равнодушно на призывъ участвовать въ полицейско-административныхъ дѣлахъ.

§ 32. *Павелъ I* задумалъ реформу городоваго и полицейскаго управленій. Уставомъ 1798 г. была учреждена «комиссія для снабженія резиденціи припасами, для распорядка квартиръ и прочихъ частей, до полиціи принадлежащихъ». Комиссія, находившаяся подъ предсѣдательствомъ начальника военнаго департамента, подчинила себѣ городское правленіе; она «имѣла своимъ предметомъ упражненіе всего того, что къ благоустройству города и благосостоянію жителей его относиться можетъ». Полицейское управленіе въ казенныхъ селеніяхъ было организовано на военныхъ началахъ. Дѣйствіе новаго полиц. устава было распространено на обѣ столицы. Губернаторамъ были предоставлены большія полномочія; они могли увольнять во всякое время земскихъ коммиссаровъ и исправниковъ. Выборное начало въ полицейскихъ учрежденіяхъ Екатерины II было уничтожено. На всѣхъ полицейскихъ органовъ въ городахъ (большею частью офицеровъ) была возложена обязанность: «всякое случившееся неустройство приводить въ порядокъ кроткимъ и тихимъ образомъ».

Въ вѣдѣніи этой коммиссіи находилось городское управленіе и ратгаузъ. Это правленіе было составлено изъ президента (по Высочайшему назначенію), изъ директора экономіи (по назначенію коммисіи) и изъ 6 избираемыхъ городскимъ обществомъ бюргермейстеровъ и 10 ратсгеровъ. Ратгаузъ вѣдалъ судебныя, административныя и полицейскія дѣла и имѣлъ 3 отдѣленія—департамента: юстицкое гражданскихъ дѣлъ, юстицкое уголовныхъ дѣлъ и камеральное. Послѣднему отдѣленію была поручена финансовая и полицейская администрація города. При камеральномъ отдѣленіи была устроена контора взаимнаго страхованія отъ огня. Дѣла же исполнительной полиціи, т. е. наблюденіе за благочиніемъ и добронравственностью, были ввѣрены военному губернатору, который вмѣстѣ съ тѣмъ былъ и начальникомъ судовъ, приговоры которыхъ шли на его утвержденіе. Въ каждой части города былъ частный инспекторъ и при немъ два офицера. При полиціи была воинская команда. Такой обширный и сложный полицейскій уставъ оказался еще неудовлетворительнѣе, чѣмъ уставъ Екатерины II, потому что онъ лишилъ все городовое управленіе самостоятельности, подчинивъ его военному губернатору и искусственно созданной коммиссіи.

§ 33. При *Александрѣ I* начинается новый рядъ реформъ, измѣнившихъ въ корнѣ организацію внутренняго управленія и по преимуществу центральныхъ учрежденій. Въ основу реформы были положены начала французскаго, наполеоновскаго устройства. По примѣру Франціи были учреждены министерства, осуществившія собою строгую централизацію въ управленіи. Дѣла каждаго рода вѣдались въ отдѣльномъ вѣдомствѣ. Государственный совѣтъ, предметъ дѣятельности котораго состоялъ въ подготовленіи и обсужденіи законопроектовъ, сообщалъ единство дѣйствіямъ отдѣльныхъ министерствъ, регулируя ихъ законами. Преслѣдованіе единства и однообразія административной дѣятельности учрежденій составило предметъ дѣятельности комитета министровъ. Послѣ учрежденія министерствъ въ 1802 г. полиція безопасности была возложена на министерство внутреннихъ дѣлъ, которое было обязано «пещись о повсемѣстномъ благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустрой-

ствѣ во всей Имперіи». Относительно народнаго благосостоянія взгляды императора видны изъ слѣдующихъ словъ: «во всѣхъ министерствахъ, особенно же въ тѣхъ, коихъ предметомъ есть государственное хозяйство и общая промышленность, должно наблюдать, чтобы мѣрами излишняго надзора и многосложностью не стѣснить частной предпріимчивости. Истинные способы сего управленія должны состоять болѣе въ отвращеніи препятствій, нежели въ точномъ и понудительномъ предписаніи путей, коими должна шествовать промышленность. Здѣсь скорѣе найти и указать ихъ можетъ частная польза, нежели законъ». Дѣла внутренняго управленія въ 1810 г. были распредѣлены между отдѣльными министерствами слѣдующимъ образомъ: 1) дѣла духовнаго благосостоянія были ввѣрены министерству народнаго просвѣщенія и главному управленію духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, 2) дѣла матеріальнаго благосостоянія (попеченіе о земледѣліи и промышленности)—министерству внутреннихъ дѣлъ; 3) дорожная администрація была поручена главному управленію путей сообщенія, и 4) вопросы безопасности были поручены министерству полиціи. Послѣднее министерство вѣдало дѣла, относящіяся къ общему благоустройству (предохранительная полиція) и дѣла исполнительныя (приведеніе въ исполненіе приговоровъ судебныхъ мѣстъ, сборъ недоимокъ, тюремное дѣло, организація внутренней стражи и т. д.). На министерство полиціи возлагалось, «чтобы дѣйствіемъ его и главнымъ надзоромъ законамъ и учрежденіямъ, къ охраненію внутренней безопасности установленнымъ, доставить скорое и точное исполненіе».

До реформъ Александра II строй управленія подвергался незначительнымъ измѣненіямъ. Реформы касались только предметовъ вѣдомства, переходившихъ изъ одного министерства въ другое. Одною изъ главныхъ перемѣнъ слѣдуетъ считать уничтоженіе министерства полиціи въ 1819 г. Одна часть дѣлъ упраздненнаго министерства отошла въ министерство внутреннихъ дѣлъ, а другая часть—къ другимъ министерствамъ. Вслѣдствіе этого, министерство внутреннихъ дѣлъ сдѣлалось полицейскимъ въ тѣсномъ смыслѣ слова; здѣсь сосредоточились дѣла

по народному продовольствію, призрѣнію бѣдныхъ, медицинская полиція и исполнительная полиція. Въ 1826 г. было образовано новое учрежденіе подъ названіемъ III отдѣленія собственной Его Величества канцеляріи, которое вѣдало: 1) высшую полицію (политическую), 2) надзоръ за поддѣлкой ассигнацій и другихъ документовъ, 3) сборъ свѣдѣній о лицахъ, находящихся подъ надзоромъ полиціи, 4) административную высылку и 5) надзоръ за всѣми выдающимися происшествіями въ Имперіи. Въ 1837 г. было образовано министерство государственныхъ имуществъ, на которое возложено рядомъ съ другими функціями и попеченіе о земледѣльческой и горной промышленности. Въ губерніяхъ министерству были подчинены палаты государственныхъ имуществъ и окружныя правленія.

Александръ I возстановилъ начала мѣстнаго управленія Екатерины II. Въ 1802 г. были уничтожены коммиссіи о снабженіи резиденцій припасами. Хотя генералъ-губернаторства остались существовать, но они были сохранены только въ отдаленныхъ провинціяхъ Имперіи. Къ мѣстнымъ учрежденіямъ Екатерины II присоединились въ губерніи: врачебная управа, образованная еще при Павлѣ, губернская и уѣздныя строительныя и дорожныя коммиссіи и коммиссія народнаго продовольствія. Въ городахъ были возстановлены думы и магистраты.

Кромѣ того, была предпринята реформа полицій: столичной, городской и земской. Городское столичное полицейское управленіе было раздѣлено «для вящей удобности» на два отдѣленія: внутреннее и внѣшнее, изъ которыхъ первымъ отдѣленіемъ вѣдала управа благочинія. Городъ былъ раздѣленъ на части. Въ каждой части находился слѣдственный приставъ для производства слѣдствій подъ надзоромъ оберъ-полиціймейстера. Городская полиція другихъ городовъ сосредоточилась въ рукахъ городничнаго или коменданта. Земская же полиція зависѣла отъ губернаторовъ, которые были обязаны наблюдать за тѣмъ, чтобы полицейскіе органы «были строги и всѣми уважаемы». На органовъ полиціи были возложены слѣдующія обязанности: надзоръ и исполненіе законовъ, производство слѣдствій, попеченіе о благо-

устройствѣ и отправленіе полицейскаго суда, т. е. разборъ чисто полицейскихъ проступковъ и маловажныхъ преступленій. Со времени учрежденія министерства полиціи замѣчается стремленіе законодателя отдѣлить судебную сферу дѣятельности отъ полицейской. Область полиціи—исполненіе, пресѣченіе и судъ по маловажнымъ дѣламъ. Отправленіе же правосудія сдѣлалось самостоятельною задачею отдѣльныхъ, не пользовавшихся полною независимостію, судебныхъ органовъ. Законами 1811 и 1817 гг. былъ организованъ составъ корпуса внутренней стражи (жандармеріи), и опредѣлено отношеніе жандармеріи къ другимъ полицейскимъ органамъ какъ центральнымъ, такъ и мѣстнымъ. Желаніе правительства отдѣлить выполненіе отъ распоряженія, исполненіе отъ управленія привело къ обратнымъ результатамъ. Въ 1822 г. было преобразовано полицейское управленіе въ Сибири по плану Сперанскаго. Въ этой части Имперіи были учреждены губернскія правленія подъ высшимъ надзоромъ губернаторовъ, которымъ была поручена и власть надъ полиціею въ городахъ и уѣздахъ. Отдѣленіе полиціи въ городахъ отъ администраціи не принесло благопріятныхъ результатовъ для политико-гражданской свободы. Полицейская дѣятельность, не регулированная закономъ и не подчиненная суду, превратилась почти въ произволъ. Въ 1839 г. штабъ корпуса жандармовъ былъ подчиненъ начальнику III отдѣленія, и съ этого времени высшая полиція сдѣлалась вполнѣ независимымъ учрежденіемъ отъ администраціи. Въ 1837 г. издано было положеніе о земской полиціи. Положеніе раздѣлило уѣзды на станы. Въ каждый станъ былъ назначенъ становой приставъ, обязанный жить въ своемъ участкѣ. Становой считался членомъ земскаго суда. Въ этомъ же году было преобразовано губернское правленіе, которое было раздѣлено на 4 отдѣленія. Сфера дѣятельности каждаго отдѣленія не была точно опредѣлена. Поэтому, въ 1845 и 1852 гг. губернское правленіе было вновь преобразовано; на него былъ возложенъ «надзоръ за повсемѣстнымъ въ губерніи исполненіемъ законовъ и прекращеніемъ противныхъ онымъ дѣйствій... на что губернское правленіе обращаетъ самое бдительное вниманіе».

Дѣятельность этого установленія была ограничена или, лучше сказать, парализована дѣятельностью III отдѣленія. Ни III отдѣленіе, ни реорганизація губернскаго правленія, ни учрежденіе новой должности становыхъ не принесли желаемыхъ результатовъ. Ни существо власти, ни права, ни обязанности III отдѣленія не удовлетворяли справедливымъ требованіямъ. Губернское правленіе было учрежденіемъ полицейскимъ и судебнымъ; дѣятельность правленія контролировалась губернаторомъ, его предсѣдателемъ. На должности становыхъ приставовъ назначались лица мало подготовленныя для выполненія задачъ. Удаленность становыхъ отъ высшаго контроля и обремененіе дѣлами, соединенныя съ произволомъ надъ мѣстными жителями, вызывали справедливое недовольство полиціей. Низшіе полицейскіе служители, набираемые изъ воинскихъ (признанныхъ негодными къ службѣ) низшихъ чиновъ, явились плохими выполнителями закона. Крутая расправа была ихъ страстью, пріобрѣтенною еще на воинской службѣ. Произволъ администраціи, безграничная власть помѣщиковъ, которымъ въ вотчинахъ принадлежали полицейскія функціи, и судъ, дѣйствовавшій въ интересахъ сословій при отсутствіи гласности, находили себѣ часто отпоръ со стороны жандармеріи.

Реформы Александра II повлекли за собой измѣненіе въ сферѣ мѣстнаго внутренняго управленія. Важнѣйшая реформа, повліявшая на всѣ стороны внутренняго управленія, выразилась въ освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости. Реформа освобожденія вызвала образованіе новыхъ центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій: главный комитетъ по устройству сельскаго состоянія, учрежденный при государственномъ совѣтѣ въ 1861 г., губернскія и уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, институтъ мировыхъ посредниковъ и крестьянское волостное и общественное управленіе. На строй управленія оказала вліяніе реформа сельскаго и городскаго самоуправленія. Земскимъ и городовымъ учрежденіямъ было поручено вѣдать всѣ главнѣйшія дѣла мѣстнаго внутренняго благоустройства, вслѣдствіе чего были уничтожены нѣкоторыя губернскія учрежденія, вѣдавшія ранѣе дѣлами, перешедшими

къ земству: дорожныя и строительныя коммисіи, губернскіе комитеты общественнаго здравія и оспенные комитеты, коммиссіи народнаго продовольствія и приказы общественнаго призрѣнія. Съ возникновеніемъ губернскихъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій были уничтожены въ большинствѣ губерній палаты и окружныя управленія государственныхъ имуществъ.

II. Современная организація внутренняго управленія [1]).

1. Центральное управленіе.

§ 34. 1. Основные законы Россійской Имперіи верховнымъ органомъ управленія во всей Россіи признаютъ *Государя Императора*,

2. Государственныя административныя учрежденія, осуществляющія свои полномочія въ силу порученій, возлагаемыхъ на нихъ непосредственно и посредственно *Монархомъ* и

3. Коммунальныя учрежденія.

Государственныя административныя учрежденія, вѣдающія высшія административныя дѣла, суть слѣдующія:

I. Государственный совѣтъ, который является совѣщательнымъ учрежденіемъ при Государѣ Императорѣ не только въ отношеніи изданія новыхъ законовъ и отмѣны старыхъ, но и, какъ гласитъ 1 ст. учрежд. госуд. совѣта, «составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются» [2]). Административная функція государства совѣта состоитъ въ слѣдующемъ: a) общія мѣры и распоряженія, принимаемыя въ видахъ успѣшнѣйшаго выполненія существующихъ законовъ, b) законодательныя предложенія по крестьянскому дѣлу, c) чрезвычайныя

---

[1]) *Романовичъ-Славатинскій*, Пособіе къ изученію русскаго государственнаго права, т. I.

[2]) Т. I, ч. 2, стр. 23. Учрежд. госуд. совѣта, по прод. 1883 г.

внутреннія мѣры, принимаемыя въ исключительныхъ случаяхъ, d) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда имъ испрашиваются особыя преимущества и исключительныя привилегіи [1]). Государственному совѣту принадлежитъ значительное число дѣлъ финансоваго управленія; онъ вѣдаетъ нѣкоторыя дѣла административной юстиціи (слѣдствія надъ министрами и генералъ-губернаторами) [2]). Дѣла, относящіяся къ внутреннему управленію, преимущественно сосредоточены въ департаментѣ государственной экономіи, а именно: дѣла общей промышленности, наукъ, финансовъ, торговли, земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ [3]) Изъ учрежденій, состоящихъ при государственномъ совѣтѣ, особенную важность по внутреннему управленію имѣютъ: 1) главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія, учрежденный въ 1861 г.; комитетъ организованъ ради «приведенія къ однимъ общимъ началамъ устройства и управленія всего сельскаго или крестьянскаго состоянія въ государствѣ и 2) особое присутствіе по воинской повинности, организованное въ 1874 г.

II. «Комитетъ министровъ», какъ сказано въ учрежденіи министерствъ 1802 г. [4]), былъ «образованъ для разсужденія по дѣламъ административнымъ». Это учрежденіе предназначено для разсмотрѣнія высшихъ исполнительныхъ дѣлъ, подлежащихъ Высочайшему разрѣшенію; оно вѣдаетъ дѣла, относящіяся къ высшему государственному управленію. Комитетъ министровъ рѣшаетъ дѣла, превышающія компетенцію каждаго министра въ отдѣльности, въ томъ случаѣ, когда эти дѣла не могутъ быть разрѣшены на основаніи законовъ сенатомъ, и для рѣшенія которыхъ необходимо Высочайшее усмотрѣніе. Затѣмъ, текущія дѣла по всѣмъ министерствамъ, если потребуется общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ, или если при рѣшеніи какого-либо дѣла министръ встрѣтитъ сомнѣніе. Кромѣ того, комитету принадлежитъ разсмотрѣніе особыхъ дѣлъ, а именно: а) дѣла, касающіяся общаго спокойствія и без-

[1]) Ib., п. 15. [2]) Ib., п. 19. [3]) Ib., ст. 25, п. 4.
[4]) Журналы Комитета Министровъ, т. I.

опасности, народнаго продовольствія и административныхъ мѣръ, принимаемыхъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, b) высшія административныя дѣла по расколу, c) уставы акціонерныхъ компаній, если ими не испрашивается особыхъ привилегій, d) выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по представленіямъ министровъ и сената, e) представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ земскихъ собраній и f) воспрещеніе выпуска въ свѣтъ книгъ или журналовъ, освобожденныхъ отъ предварительной цензуры. Рѣшенныя дѣла приводятся въ исполненіе министрами. Самъ комитетъ не имѣетъ иниціативы въ разсмотрѣніи подлежащихъ дѣлъ, которыя въ него вносятся или по Высочайшему повелѣнію, или по представленію министерствъ.

III. Совѣтъ министровъ былъ учрежденъ 1861 г. для совѣщанія о высшихъ административныхъ вопросахъ министерскаго управленія. Это учрежденіе находится подъ предсѣдательствомъ Императора. Кромѣ составленія проектовъ новыхъ законовъ, т. е. дѣлъ, относящихся къ законодательной дѣятельности, совѣтъ разсматриваетъ слѣдующія административныя дѣла по изъявленію на то согласія Государя: a) виды и предложенія къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей, ввѣренныхъ министерствамъ и b) распоряженія и мѣры, требующія общаго соображенія и содѣйствія разныхъ министерствъ. Далѣе, совѣтъ министровъ является контрольнымъ учрежденіемъ за дѣятельностію другихъ министерствъ, такъ какъ въ него вносятся свѣдѣнія о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей и заключенія особыхъ коммиссій, учреждаемыхъ Императоромъ для разсмотрѣнія отчетовъ министерствъ. Чтобы «каждому министру были извѣстны главнѣйшія дѣйствія другихъ министерствъ», въ совѣтъ министровъ вносятся свѣдѣнія о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министра.

IV. Правительствующій Сенатъ. На сенатъ, кромѣ судебныхъ функцій, возложены и функціи управленія, что видно изъ опредѣленія этого учрежденія самимъ закономъ: Сенатъ есть «верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда,

управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія Имперіи, кромѣ тѣхъ, кои особеннымъ закономъ изъяты изъ этой зависимости» [1]). Правомочія сената въ области управленія опредѣлены въ статьѣ, трактующій о его компетенціи. Сенату [2]) принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія, попеченіе о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія, надзоръ за сборомъ податей и за штатными расходами, прекращеніе противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ мѣстахъ, попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ и попеченіе объ охраненіи общаго спокойствія и тишины. Для внутренняго управленія имѣютъ важное значеніе два департамента: первый и второй.

На первый департаментъ возложены разнообразныя дѣла: a) обнародованіе законовъ, разъясненіе смысла дѣйствующихъ узаконеній и разрѣшеніе сомнѣній, возникающихъ при примѣненіи законовъ, b) общій надзоръ за дѣйствіями разныхъ учрежденій управленія и происходящія отъ сей мѣры послѣдствія, понужденіе и поощреніе [3]) и c) разрѣшеніе возникающихъ между этими учрежденіями споровъ и пререканій о власти. Сенату принадлежитъ также право разсмотрѣнія жалобъ на административныя дѣйствія министровъ и право возбужденія въ извѣстныхъ случаяхъ отвѣтственности ихъ. Далѣе, первому департаменту принадлежатъ: a) право разсмотрѣнія жалобъ, приносимыхъ на губернскія присутственныя мѣста, b) право наложенія на нихъ административныхъ взысканій, c) право отдачи подъ судъ должностныхъ лицъ, d) дѣла объ охраненіи и удостовѣреніи правъ и преимуществъ разныхъ правъ и состояній и e) наконецъ, разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія по начетамъ казны и на казну.

Второй департаментъ, учрежденный въ 1882 г., вѣдаетъ дѣла, относящіяся: a) къ разъясненію истиннаго смысла узаконеній по крестьянскимъ дѣламъ, b) къ разсмотрѣнію представленій губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій (гу-

---

[1]) Учрежд. Прав. Сен., ст. 19. [2]) Ib., ст. 2.

[3]) Ст. 30, по прод. 1883 г.

бернскихъ присутствій), губернаторовъ и министерства внутреннихъ дѣлъ и с) къ разрѣшенію на правахъ высшей инстанціи жалобъ на учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ [1]).

V. Учрежденіе министерствъ. Учрежденіемъ министерствъ Александръ I стремился найдти для себя полное обезпеченіе успѣха правильнаго государственнаго управленія. «Учреждая министерства», гласилъ манифестъ 8 сент. 1802 года [2]), «Мы имѣемъ лестную надежду, что оно споспѣшествовать намъ будетъ къ утвержденію спокойствія, сего истиннаго и ненарушимаго оплота царей и царствъ; къ сохраненію и возвышенію общаго всѣхъ благосостоянія и къ воздаянію каждому должнаго отъ лица правосудія; къ оживленію трудолюбія, промышленности и торговли; къ распространенію наукъ и художествъ, столь необходимыхъ для благоденствія народовъ: словомъ, *къ приведенію всѣхъ частей государственнаго управленія въ прочное и намъренію Нашему соотвѣтственное устройство*». Въ настоящее время значеніе министерствъ опредѣляетъ законъ слѣдующимъ образомъ: «въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства суть установленія, черезъ которыя верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія» [3]). «Министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе [4])». Существо власти, ввѣряемой министрамъ, принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному; никакой новый законъ или отмѣна прежняго не могутъ быть установляемы властью министра [5]). Министерствамъ, какъ властямъ надзирающимъ, принадлежатъ слѣдующія права: а) опредѣленіе и увольненіе чиновниковъ, б) надзоръ за дѣйствіемъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ и привлеченіе ихъ къ отвѣтственности въ случаѣ бездѣйствія или неправильнаго исполненія и в) разрѣшеніе затрудненій, встрѣчаемыхъ при исполненіи закона [6]). Въ чрезвычайныхъ обстоя-

---

[1]) Ibidem, ст. 33. [2]) П. С. З. № 20,406.
[3]) Учрежд. Мин., ст. 189. [4]) Ib., ст. 190.
[5]) Ib., ст. 191. [6]) Ib., ст. 194.

тельствахъ законъ уполномочиваетъ министровъ переступать за предѣлы ихъ законныхъ полномочій и дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая высшаго разрѣшенія [1]). Отношеніе министровъ къ государственному совѣту заключается въ томъ, что имъ принадлежитъ право законодательной иниціативы; они вправѣ представлять о необходимости новаго закона и отмѣны дѣйствующаго [2]). Отношеніе министра къ подчиненному управленію состоитъ въ томъ, что мѣста и лица, входящія въ это управленіе, должны исполнять предписанія министра съ точностью и безпрекословно [3]). Если предписаніе министра будетъ заключать въ себѣ отмѣну закона или учрежденія, то подчиненное мѣсто обязано представить о томъ сначала министру а потомъ въ сенатъ [4]). Наконецъ, подчиненное начальство не обязано исполнять предписаніе министра по такому дѣлу, которое не принадлежитъ его компетенціи [5]).

Къ числу министерствъ, имѣющихъ тѣсное соприкосновеніе съ областью внутренняго управленія, принадлежатъ: 1. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, 2. Министерство Народнаго Просвѣщенія, 3. Министерство Путей Сообщенія, 4. Министерство Государственныхъ Имуществъ, 5. Главное Управленіе Государственнаго Коннозаводства, 6. Собственная Его Величества Канцелярія по Учрежденіямъ Императрицы Маріи и 7. Нѣкоторые департаменты Министерства Финансовъ.

1. Министерство внутреннихъ дѣлъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ разнообразныя задачи внутренняго управленія, касающіяся какъ полиціи безопасности, такъ и полиціи благосостоянія. При учрежденіи этого министерства въ 1802 г. его задача была опредѣлена слѣдующими словами: «должность министра внутреннихъ дѣлъ обязываетъ его пещись о повсемѣстномъ благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей Имперіи». Въ 1810 г. при новомъ распредѣленіи дѣлъ между министерствами собственно полиція безопасности была передана особому министерству полиціи, которое

---

[1]) Ib., ст. 195. [2]) Ib., ст. 197. [3]) Ib., ст. 231.
[4]) Ib., ст. 233, 234. [5]) Ib., ст. 238.

съ 1819 г. было закрыто, а дѣла его перешли въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ 1826 г. дѣла политической полиціи были переданы во вновь образованное III отдѣленіе собственной Его Величества канцеляріи. Но въ 1880 г. высшая государственная полиція снова перешла къ министерству внутреннихъ дѣлъ, гдѣ и образованъ для этой цѣли департаментъ государственной полиціи. Въ 1868 г. въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ вошло упраздненное министерство почтъ и телеграфовъ, которое было образовано въ 1865 г. Изъ перечисленія состава министерства и находящихся при немъ учрежденій видно, какія дѣла вѣдаетъ это министерство. Министерство состоитъ: 1) изъ министра, 2) трехъ товарищей министра, 3) совѣта министра, 4) канцеляріи министра, 5) департаментовъ и 6) отдѣльныхъ управленій. Департаменты министерства внутреннихъ дѣлъ, между которыми распредѣляются предметы вѣдомства министерства, суть слѣдующіе: 1) Департаментъ полиціи образованъ въ 1880 г. чрезъ соединеніе бывшаго III отдѣленія собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и существовавшаго при министерствѣ съ самаго его основанія департамента полиціи исполнительной. Департаментъ исполнительной полиціи до 1880 г. велъ наблюденіе за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ губернскихъ, уѣздныхъ и городскихъ правительственныхъ и полицейскихъ мѣстахъ, за точнымъ исполненіемъ законовъ и предписаній начальства и вообще за всѣмъ, что касалось соблюденія порядка. Въ настоящее время въ департаментѣ полиціи сосредоточены какъ всѣ дѣла по раскрытію государственныхъ преступленій и по завѣдыванію высшею полиціею, такъ и главное управленіе общею полиціею. Этому департаменту подчиненъ весь исполнительный полицейскій персоналъ въ государствѣ. 2) Хозяйственный департаментъ вѣдаетъ дѣла по общественному призрѣнію, народному продовольствію и городскому хозяйству. 3) Медицинскому департаменту ввѣрено высшее управленіе дѣлами гражданской медицинской части, судебной медицины, медицинской полиціи и ветеринарной полиціи. При медицинскомъ департаментѣ находятся слѣдующія учрежденія: а) медицинскій

совѣтъ и б) ветеринарный комитетъ. 4) Департаменту духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій подлежатъ дѣла, касающіяся вѣроисповѣданій: армяно-грегоріанскаго, римско-католическаго, лютеранскаго, реформатскаго, еврейскаго и магометанскаго. 5) Департаменту общихъ дѣлъ ввѣренно дѣлопроизводство по личному составу министерства внутреннихъ дѣлъ, счетоводство и отчетность министерства. 6) Съ введеніемъ крестьянскихъ и земскихъ учрежденій при министерствѣ образованъ особый земскій отдѣлъ для «завѣдыванія дѣлами о земско-хозяйственномъ устройствѣ въ Имперіи». 7) Для завѣдыванія собраніемъ, повѣркою и приведеніемъ въ систематическій видъ необходимыхъ для правительства статистическихъ данныхъ по всѣмъ отраслямъ государственнаго управленія существуютъ при министерствѣ: а) центральный статистическій комитетъ и b) статистическій совѣтъ, содѣйствующій работамъ по административной статистикѣ разныхъ министерствъ, опредѣляющій правильные способы собиранія и обработки свѣдѣній, и сообщающій однообразное направленіе трудовъ по статистической части. 8) Технико-строительный комитетъ вѣдаетъ въ настоящее время техническую часть разныхъ гражданскихъ сооруженій въ губерніяхъ и дѣла строительной полиціи, находившіяся ранѣе въ завѣдываніи главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій. 9) Главное управленіе по дѣламъ печати, образованное въ 1865 г., состоитъ изъ начальника и совѣта. Главному управленію, вѣдающему печатное дѣло, подчинены мѣстные цензурные комитеты и инспектора для надзора за типографіями. 10) Главное управленіе почтъ и телеграфовъ, присоединенное къ министерству внутреннихъ дѣлъ въ 1868 г., раздѣляется на два департамента, почтовый и телеграфный. 11) Главное тюремное управленіе, образованное въ 1879 г., состоитъ изъ начальника и совѣта по тюремнымъ дѣламъ.

2. Министерство народнаго просвѣщенія [1]) было образо-

---

[1]) Сборникъ постановленій по мин. народнаго просвѣщенія, тт. I—VII; Сборникъ распоряженій по мин. нар. просв., тт. I—V.

вано во время учрежденія министерствъ въ 1802 г. На министерство народнаго просвѣщенія были возложены содѣйствіе народному образованію и распространеніе наукъ посредствомъ развитія въ государствѣ учебныхъ и учёныхъ установленій. Такъ какъ министерство получило въ свое вѣдѣніе дѣятельность относительно умственнаго народнаго образованія, то изъ его компетенціи были исключены: духовныя, военныя и тѣ училища, которыя учреждены для образованія юношества къ опредѣленной какой либо части управленія. Составъ министерства въ настоящее время слѣдующій: 1) министръ, 2) его товарищъ, 3) совѣтъ министра, 4) департаментъ и 5) нѣсколько подвѣдомственныхъ министру установленій. Въ департаментѣ народнаго просвѣщенія сосредоточено дѣлопроизводство по всѣмъ частямъ, касающимся управленія министерства. Спеціальныя установленія—слѣдующія: 1) ученый комитетъ, разсматривающій педагогическіе вопросы и предложенія, учебныя руководства, программы преподаванія и пр. и 2) археографическая коммиссія, имѣющая цѣлью собираніе источниковъ отечественной исторіи. Въ вѣдѣніи министерства находятся также: 1) императорская публичная библіотека, 2) императорская академія наукъ, 3) императорскій филологическій институтъ, 4) румянцевскій музей и 5) николаевская главная обсерваторія. Остальными учебными заведеніями (университетами, гимназіями и т. д.) министерство управляетъ черезъ попечителей округовъ.

3. Министерство путей сообщенія было преобразовано въ 1865 г. изъ главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій. Дѣла по строительной части въ настоящее время сосредоточены въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Министерство состоитъ: 1) изъ министра, 2) его товарища, 3) совѣта министра по желѣзно-дорожнымъ дѣламъ, 4) департаментовъ, 5) канцеляріи и 6) совѣта министра. 1) Совѣтъ министра путей сообщенія состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра изъ его товарища и начальниковъ отдѣльныхъ департаментовъ при министерствѣ. 2) Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, образованный въ 1885 г., состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра

путей сообщенія изъ его товарища, 4-хъ членовъ отъ министерства, членовъ отъ другихъ министерствъ (финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, юстиціи, военнаго и государственнаго контроля), двухъ представителей частныхъ желѣзныхъ дорогъ, двухъ представителей торговли и мануфактуръ и двухъ представителей земледѣльческой и горнозаводской промышленности. Совѣтъ обсуждаетъ важнѣйшіе вопросы и мѣры относительно сооруженія, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ. 3) Департаменты, которыхъ числомъ три: департаментъ шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній, департаментъ желѣзныхъ дорогъ и департаментъ общихъ дѣлъ, вѣдаютъ хозяйственныя и административныя дѣла. При департаментѣ шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній и департаментѣ желѣзныхъ дорогъ состоятъ техническо-инспекторскіе комитеты, которые разсматриваютъ различные техническіе вопросы, предположенія, предложенія и надзоръ за устройствомъ и дѣйствіемъ путей сообщенія въ техническомъ отношеніи. 4) Временное управленіе казенными желѣзными дорогами управляетъ желѣзными дорогами, принадлежащими государству. 5) Статистическій отдѣлъ, образованный въ 1873 г., собираетъ и обрабатываетъ статистическіе матеріалы по вопросамъ устройства, эксплоатаціи и улучшенія путей сообщенія какъ рельсовыхъ, такъ и водяныхъ и шоссейныхъ. Мѣстное управленіе путей сообщенія возложено на окружныя правленія и ихъ начальниковъ.

4. Министерство государственныхъ имуществъ, образованное въ 1837 г., вѣдало вопросы финансоваго (управленіе государственными имуществами) и внутренняго управленій (содѣйствіе сельскому хозяйству и попеченіе о крестьянахъ, жившихъ на собственныхъ и казенныхъ земляхъ). Съ 1866 г., когда государственные крестьяне были переданы въ вѣдѣніе общихъ губернскихъ и уѣздныхъ установленій, созданныхъ положеніемъ о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, министерство управляетъ государственными землями различнаго наименованія, содѣйствуетъ сельскому хозяйству, управляетъ лѣсами и вѣдаетъ горный, соляной и рыбный промыслы. Министерство состоитъ: 1) изъ министра, 2) его товарища, 3) совѣта

и 4) ученаго комитета. При министерствѣ находятся 4 департамента: 1) Департаментъ земледѣлія и сельской промышленности, гдѣ сосредоточены дѣла объ усовершенствованіи и поощреніи разныхъ отраслей сельскаго хозяйства и завѣдываніе ради этого учебными сельско-хозяйственными учрежденіями, 2) Лѣсной департаментъ управляетъ и охраняетъ лѣса, 3) Горный департаментъ завѣдываетъ казенными и частными горными заводами и частной золотопромышленностью; при департаментѣ состоитъ горный совѣтъ, горный ученый комитетъ и геологическій комитетъ, учрежденный въ 1882 г. и 4) Департаментъ общихъ дѣлъ, въ которомъ сосредоточены инспекторская часть и общія дѣла по управленію министерствомъ.

5. Главному управленію государственнаго коннозаводства ввѣрены государственные конскіе заведенія (конскіе заводы, общества для испытанія лошадей и т. п.). Это государственное установленіе заботится о развитіи и улучшеніи въ государствѣ коннозаводства и принимаетъ для того соотвѣтствующія мѣры Главное управленіе состоитъ изъ главноуправляющаго на правахъ министра и совѣта государственнаго коннозаводства.

6. Собственная Его Величества канцелярія и учрежденія Императрицы Маріи управляютъ учрежденіями, находившимися ранѣе въ непосредственномъ завѣдываніи супруги императора Павла I, Маріи Ѳеодоровны, и завѣдываютъ благотворительностью и учебными установленіями [1]). Слѣдующія учрежденія входятъ въ составъ вѣдомства Императрицы Маріи: а) благотворительныя заведенія, воспитательные дома, богадѣльни и дѣтскіе пріюты и б) учебныя заведенія (Александровскій лицей, московское техническое училище, женскіе институты и гимназіи). Во главѣ вѣдомства Императрицы Маріи стоитъ: а) главноуправляющій на правахъ министра и б) опекунскій совѣтъ, имѣющій два присутствія въ Петербургѣ и Москвѣ. Члены совѣта называются почетными опекунами. На членовъ совѣта возложено завѣдываніе отдѣльными учрежденіями. Дѣла въ

[1]) *Дубровинъ*, Сборникъ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ архива I отд. Собств. Е. И. В. канцеляріи, тт. I —II.

совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ. Текущія дѣла сосредоточены въ собственной Его Величества канцеляріи по дѣламъ Императрицы Маріи.

7. Министерство финансовъ вѣдаетъ часть дѣлъ внутренняго управленія только въ нѣкоторыхъ департаментахъ и учрежденіяхъ. 1) Департаменту торговли и мануфактуръ ввѣрены задачи, которыя обыкновенно въ другихъ государствахъ ввѣряются отдѣльному министерству торговли. Въ департаментѣ сосредоточены дѣла внѣшней и внутренней торговли, фабричной, мануфактурной и заводской промышленности, и дѣла, связанныя съ выдачею привилегій на изобрѣтенія. При департаментѣ учрежденъ особый совѣтъ торговли и мануфактуръ, который, находясь подъ предсѣдательствомъ товарища министра финансовъ, состоитъ изъ 24 членовъ, назначаемыхъ министромъ финансовъ изъ среды фабрикантовъ, торговцевъ и ученыхъ на 4 года. Совѣтъ имѣетъ отдѣленіе въ Москвѣ, а въ другихъ городахъ комитеты и мануфактуръ-корреспондентовъ. 2) Совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій, организованный въ 1817 г., имѣетъ высшее наблюденіе за всѣми государственными кредитными установленіяли и находится въ вѣдѣніи министра финансовъ. Наконецъ, вѣдѣнію министерства финансовъ подлежатъ: особая канцелярія министра по кредитной части, государственный банкъ съ его конторами и отдѣленіями, главное выкупное учрежденіе, экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ, дворянскій и крестьянскій банки.

II. Мѣстное управленіе [1]).

§ 35. При изложеніи мѣстнаго управленія слѣдуетъ обратить вниманіе на дѣленіе Имперіи въ территоріальномъ отношеніи ради общеадминистративныхъ цѣлей и на систему мѣстныхъ установленій.

[1]) *А. Градовскій*, Начала русскаго госуд. права, т. Ш. Органы мѣстнаго управленія, 1883; *Безобразовъ*, Государство и общество. Управленіе, самоуправленіе и судебная власть, 1883; *Подлинайловъ*, Мѣстное управленіе, 1884; Труды коммисіи о преобразованіи мѣстныхъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, ч. 2. Спб. 1863.

Территорія Имперіи, ради общеадминистративныхъ цѣлей, раздѣляется: 1. На общеадминистративныя подраздѣленія и 2. На спеціальныя административныя подраздѣленія.

Общеадминистративныя подраздѣленія совпадаютъ: 1) съ губерніею, 2) уѣздомъ, 3) городомъ и 4) волостью и селомъ. Общеадминистративное дѣленіе Россіи покоится до сихъ поръ на началахъ законодательства Екатерины II, признавшаго двоякаго рода подраздѣленіе Имперіи: на губерніи и на уѣзды.

1) *Губернія.* Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. стремилось сосредоточить дѣйствительное административное и судебное управленіе въ губернскихъ установленіяхъ и учрежденіяхъ, подчиненныхъ надзору и начальству государевыхъ намѣстниковъ. Съ развитіемъ центральныхъ учрежденій стали возникать и развиваться въ губерніи установленія, сфера дѣятельности которыхъ распространялась на бо́льшія территоріальныя единицы, чѣмъ одна губернія. Спеціальныя подраздѣленія Россіи, измѣнившія общую систему территоріальнаго дѣленія ради цѣлей общаго управленія, существуютъ и въ настоящее время (округа).

Современная губернія является высшею мѣстною территоріальной единицей для общаго административнаго, полицейскаго и финансоваго, управленія. При Екатеринѣ II было образовано 40 губерній, тогда какъ до 1775 г. существовало только 15 губерній, подраздѣленныхъ на 50 провинцій. Императрица нашла старыя подраздѣленія слишкомъ обширными и недостаточно снабженными органами правительства, что причиняло медленность, волокиту, которыя увеличивались еще болѣе благодаря значительному числу инстанцій. «Процессъ образованія губерній», говоритъ проф. Градовскій,—«даетъ намъ право сказать, что дѣленіе это чисто механическое, искусственное. Немногія наши губерніи сохранили свое историческое очертаніе, таковы напр. остзейскія провинціи и область Войска Донскаго». Но и современное подраздѣленіе Имперіи для общеадминистративнаго управленія является большимъ и по населенію, и по пространству сравнительно съ административными подраздѣленіями, существующими въ западно-европейскихъ государствахъ. Въ настоящее время Имперія раздѣляется въ обще-

административномъ отношеніи на 77 губерній, 18 областей, 3 отдѣла и 1 округъ, населенныхъ 108,787,235. Въ 50 губерніяхъ европейской Россіи приходится среднимъ числомъ на одну губернію 1,500,000 жителей [1]). Дѣйствительное же распредѣленіе числа жителей по губерніямъ крайне неравномѣрно, такъ напр. 13 губерній имѣютъ каждая свыше 2 мил. жит. Отношеніе числа жителей къ территоріи губерніи въ свою очередь очень неравномѣрно въ различныхъ мѣстностяхъ отечества.

Не всѣ губерніи Имперіи управляются на основаніи общаго учрежденія. Значительное число губерній управляется на основаніи особыхъ учрежденій, чѣмъ нарушается принципъ единства государственнаго управленія. Въ настоящее время особыя учрежденія имѣютъ: 1) Великое Княжество Финляндское, гдѣ существуетъ особое не только мѣстное, но и государственное управленіе (8 губерній), 2) бывшее Царство Польское или Привислянскій край (10 губ.), 3) Кавказскій край (6 губ., 4 области и 1 округъ), 4) Сибирь (2 губ., 4 обл.), 5) Среднеазіятскія владѣнія (5 обл.) и 6) 4 губерніи европейской Россіи (3 губерніи Прибалтійскаго края [2]) и область Войска Донскаго). Но и 46 губерній европейской Россіи послѣ реформъ Александра II слѣдуетъ раздѣлить на двѣ группы. Къ первой группѣ принадлежатъ 34 губерніи, гдѣ введены земскія учрежденія; ко второй группѣ принадлежатъ 12 губерній, гдѣ нѣтъ земскихъ учрежденій. Къ числу губерній, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, принадлежатъ: 9 западныхъ губерній, Архангельская,

---

[1]) Во Франціи департаментъ имѣетъ среднимъ числомъ 440,000 жит., а графство въ Англіи имѣетъ 450,000 жит.

[2]) За преобразованіемъ въ 1889 г. въ прибалтійскихъ губерніяхъ полиціи и суда, а также съ введеніемъ въ нихъ городоваго положенія общ. губ. учрежд. распространяется и на эти губерніи только съ соблюденіемъ нѣкоторыхъ особенностей, указанныхъ въ отдѣльныхъ узаконеніяхъ. Мѣстные законы остзейскаго края тѣсно ограничены кругомъ гражданскаго права и число сословныхъ дѣлъ, старыхъ городскихъ сословій и матрикуловъ дворянъ, имѣющихъ благодаря ландтату преобладающее вліяніе и въ дѣлахъ земскихъ вообще. Крестьянскія учрежденія образованы на основаніи положенія о преобразованіи крестьянскихъ присутственныхъ мѣстъ, изданнаго одновременно съ судебной реформой въ 1889 г. (зак. 9 іюля 1889 г.).

Астраханская, Оренбургская и, кромѣ того, сибирскія губерніи, управляющіяся на основаніи особенныхъ учр. Въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, находятся въ дѣйствіи цѣлыя части прежняго законодательства, не дѣйствующія для губерній первой группы. Новыя судебныя учрежденія не дѣйствуютъ въ одинаковомъ объемѣ даже въ губерніяхъ Европейской Россіи. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ они совсѣмъ не введены были до послѣдняго времени, въ другихъ же—введены не вполнѣ или же съ значительными измѣненіями. Мировая юстиція отмѣнена для 5 губерній. Кромѣ того, въ 9 западныхъ губерніяхъ пріостановлены дворянскіе выборы, что измѣняетъ характеръ мѣстнаго управленія.

Нѣкоторыя губерніи соединены въ *генералъ-губернаторства*, число которыхъ сообразуется съ временными потребностями отдѣльныхъ частей Имперіи.

Къ губерніи приравниваются *градоначальства* и *области*. Градоначальство обнимаетъ въ себѣ города, административныя власти которыхъ пользуются правомочіями губернскихъ властей. Областями называются мѣстности, управляемыя на основаніи особыхъ учрежденій. Области раздѣляются иногда на округа и отдѣлы.

2) *Уѣзды*. Каждая губернія состоитъ изъ уѣздовъ и городовъ. Уѣздъ является подраздѣленіемъ губерніи. Число уѣздовъ въ губерніи бываетъ различнымъ. 50 губерній Европейской Россіи раздѣлены на 489 уѣздовъ, а число всѣхъ уѣздовъ въ 77 губерніяхъ и 18 областяхъ равняется 792. Уѣзду въ областяхъ соотвѣтствуетъ округъ. До реформъ Александра II уѣздныя установленія являлись низшими инстанціями губернскихъ установленій, такъ земскій судъ былъ подчиненъ губернскому правленію, уѣздное казначейство было подчинено казенной палатѣ. Въ новое время уѣздныя установленія являются подчиненными вполнѣ губернскимъ только относительно полицейскаго и финансоваго управленій, тогда какъ уѣздныя установленія, вѣдающія судебное и земское управленіе, не подчинены вполнѣ губернскимъ, а являются самостоятельными.

Въ уѣздѣ сосредоточены правительственныя и обществен-

ныя установленія. Какъ правительственная административная единица, уѣздъ является округомъ, гдѣ сосредоточены дѣла по полицейскому и финансовому управленію, дѣла по отбыванію воинской повинности, надзоръ за элементарными народными училищами и т. д. Установленія, вѣдающія только что упомянутыя дѣла, находятся подъ контролемъ и надзоромъ соотвѣтствующихъ губернскихъ установленій. Кромѣ того, уѣздъ до 1889 г. былъ самостоятельнымъ округомъ по судебному управленію (мировая юстиція). Въ сферѣ общественнаго управленія уѣздъ признается самостоятельной территоріальной единицей, на которую возложено земско-хозяйственное управленіе.

3) *Города.* Отечественные города благодаря неравномѣрному распредѣленію городскаго населенія имѣютъ различное значеніе въ мѣстной администраціи. Число городскихъ поселеній и городскаго населенія очень незначительно по сравненію съ числомъ городскихъ поселеній и городскаго населенія въ западно-европейскихъ государстахъ. Только 10 городовъ въ Россіи имѣютъ населеніе свыше 50,000 жителей. Нѣкоторые города (Петербургъ, Москва и Одесса) считаются самостоятельными единицами; они имѣютъ особое правительственное управленіе —генералъ-губернаторство (Москва) и градоначальства—и общественное управленіе. Общественнымъ учрежденіямъ этихъ трехъ городовъ даны права уѣздныхъ земскихъ учрежденій. Другіе (немногочисленные) города приравниваются къ особымъ административнымъ единицамъ; они имѣютъ самостоятельное административное значеніе по дѣламъ военнымъ, флота и торговли. Въ такіе города назначаются военные губернаторы. Наконецъ, большинство городовъ входятъ въ составъ уѣздовъ. Города благодаря незначительности населенія не нуждаются въ особомъ управленіи. Въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи насчитывается 660 городскихъ поселеній, въ которыхъ живетъ 9,960,000 жителей обоего пола, тогда какъ все населеніе этихъ губерній составляетъ 81,725,000 жителей, слѣд., населеніе уѣздовъ превосходитъ въ 4 раза населеніе городовъ. Это отношеніе увеличится, если принять во вниманіе населеніе всѣхъ городскихъ поселеній и уѣздовъ Имперіи. Поэтому,. большая часть горо-

довъ подчиняется общему уѣздному полицейскому управленію, уѣзднымъ земскимъ установленіямъ, съѣзду мировыхъ судей или съѣзду земскихъ начальниковъ и городскихъ судей. Самостоятельное общественное управленіе существуетъ только въ городахъ, въ которыхъ введено городовое положеніе 1870 г.

4) *Волости* и *села*. Каждый уѣздъ для общеадминистративныхъ цѣлей подраздѣляется на станы и волости. Дѣленіе уѣзда на станы имѣетъ обще-полицейское значеніе; подраздѣленіе же уѣзда на волости имѣетъ значеніе административно-сословное. Волость образуется изъ нѣсколькихъ сельскихъ обществъ [1]). По общ. положенію о крестьянахъ крестьяне для завѣдыванія хозяйственными дѣлами соединяются въ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда въ волости. Волости не только подраздѣленія для сословно-крестьянскаго управленія, но и подраздѣленія, на которыя возлагаются общеадминистративныя функціи. Въ свою очередь и подраздѣленіе на села преслѣдуетъ не только хозяйственныя цѣли сословнаго управленія, но и цѣли полицейскаго управленія.

§ 36. Кромѣ общаго административнаго подраздѣленія Имперіи существуютъ *спеціальныя* дѣленія ея для отдѣльныхъ вѣтвей управленія. Эти вѣтви управленія не подлежатъ вѣдомству губернскихъ и уѣздныхъ общеадминистративныхъ учрежденій. Для каждой такой вѣтви управленія создана спеціальная территоріальная единица, округъ. Въ предѣлахъ округа, обнимающаго нѣсколько губерній, дѣйствуютъ особыя установленія, подчиненныя непосредственно центральнымъ учрежденіямъ и властямъ. Окружная система распространяется на судебное, учебное, дорожное и военное управленія. На основаніи судебныхъ уставовъ Имперія раздѣлена на судебные округа, число которыхъ въ настоящее время 10 [2]). Въ каждомъ округѣ суще-

---

[1]) Волость имѣетъ не менѣе 300 и не болѣе 2,000 душъ мужскаго пола. Если же сельское общество само по себѣ велико, то можетъ быть обращено въ волость.

[2]) Петербургскій, Московскій, Харьковскій, Кіевскій, Одесскій, Казанскій, Саратовскій, Варшавскій, Виленскій и Тифлисскій округа.

ствуетъ судебная палата, которой подчинены окружные суды. Дѣятельность суда распространяется или на всю губернію, или только на нѣсколько ея уѣздовъ. Учебные округа находятся въ вѣдѣніи попечителей округовъ, подчиненныхъ непосредственно министерству народнаго просвѣщенія. Попечителю подчинены въ административномъ отношеніи не только низшія и среднія учебныя заведенія, но и университеты. Обыкновенно управленіе попечителя находится въ томъ городѣ, гдѣ находится и университетъ. Въ настоящее время существуетъ 12 учебныхъ округовъ [1]). Управленіе учебными дѣлами въ восточной Сибири и Туркестантскомъ краѣ возложено на главнаго учебнаго инспектора. Для завѣдыванія государственными путями сообщенія, сухопутными и водяными, на мѣстѣ Европейская Россія раздѣлена на 10 округовъ [2]). Округи подраздѣляются на дистанціи. Для цѣлей военнаго управленія Имперія раздѣлена на округа, число которыхъ въ настоящее время равняется 13, и на 2 областныхъ управленія [3]). Мѣстная военная администрація сосредоточивается въ различныхъ учрежденіяхъ: интендантское управленіе, артиллерійское, медицинское и т. д. Всѣ эти учрежденія подчинены военному министерству.

Спеціальность дѣленія, обнимающаго нѣсколько губерній, для завѣдыванія отдѣльными отраслями управленія, не исключаетъ вполнѣ существованія въ губерніи такихъ особенныхъ учрежденій, которыя, не подчиняясь уѣзднымъ и губернскимъ властямъ, подчинены непосредственно нѣкоторымъ центральнымъ установленіямъ. Эти особенныя учрежденія состоятъ въ прямой зависимости отъ своего высшаго начальства. Сюда от-

---

[1]) Въ 9 округахъ центромъ управленія попечителя являются университетскіе города: Петербургъ, Москва, Казань, Харьковъ, Одесса, Кіевъ, Варшава, Дерптъ и Томскъ; три округа не имѣютъ университетовъ: Виленскій, Оренбургскій и Кавказскій.

[2]) Петербургскій, Вытегорскій, Вышневолоцкій, Московскій, Казанскій, Могилевскій, Ковенскій, Кіевскій, Варшавскій и Кавказскій округа.

[3]) Варшавскій, Виленскій, Иркутскій, Кавказскій, Казанскій, Кіевскій, Московскій, Одесскій, Омскій, Приамурскій, Петербургскій, Туркестантскій, Финляндскій, Донской и Закаспійскій округа.

носятся: контрольная палата, управленіе акцизными сборами, почтовыя и телеграфныя учрежденія, губернскія жандармскія управленія, духовныя консисторіи и т. д. [1]).

§ 37. *Система мѣстныхъ установленій* по дѣйствующему законодательству состоитъ въ томъ, что всѣ правительственныя обще-губернскія учрежденія раздѣлены на административныя и на судебныя [2]). Административныя учрежденія и власти имѣютъ своею задачею: 1) полицію благосостоянія, благоустройства и безопасности, 2) управленіе дѣлами государственнаго и мѣстнаго хозяйства, промышленности, продовольствія и народнаго здравія, 3) управленіе дѣлами о повинностяхъ, военной и земской, 4) управленіе казенными имѣніями и всякаго рода государственными имуществами, доходами, расходами и учетомъ

---

[1]) *А. Градовскій* (Начала рус. госуд. пр., т. II) раздѣляетъ всѣ подобнаго рода учрежденія на три разряда: 1) учрежденія, соотвѣтствующія центральнымъ установленіямъ и не имѣющія опредѣленнаго соотношенія съ остальными губернскими учрежденіями, какъ-то: контрольная палата, управленіе акцизными сборами, почтамты и почтовыя конторы, таможни и таможенныя заставы, горныя правленія, удѣльныя конторы, межевыя конторы, комитеты торговли и мануфактуръ; 2) учрежденія, предназначенныя для цѣлей мѣстнаго управленія и совпадающія по пространству дѣйствія съ губерніями и уѣздами, какъ то: статистическіе комитеты, комиссіи народнаго продовольствія, комитеты народнаго здравія, попечительные о тюрьмахъ комитеты съ ихъ отдѣленіями, губернскіе и уѣздные распорядительные комитеты, губернскіе и уѣздные училищные совѣты; 3) постоянныя установленія и лица по управленію дѣлами сословныхъ обществъ, какъ то: губернскіе и уѣздные предводители дворянства и дворянскія депутатскія собранія, купеческія управы, купеческіе и городовые старосты, мѣщанскія управы и мѣщанскіе старосты.

[2]) Ст. 10. II т. Св. Зак., изд.. 1876; Ранѣе мѣстныя учрежденія (ст. 12 и 13 II т. Св. Зак. изд. 1857 г.) раздѣлялись на правительственныя, полицейскія и судебныя. На правительственныя учрежденія были возложены слѣдующія задачи: 1) управленіе дѣлами общаго благоустройства, безопасности, тишины и спокойствія, 2) управленіе дѣлами государственнаго и мѣстнаго хозяйства, промышленности, продовольствія и народнаго здравія, 3) управленіе дѣлами о повинностяхъ, военной и земскихъ, 4) завѣдываніе государственными имуществами, 5) надзоръ за общественнымъ хозяйствомъ въ городахъ и селеніяхъ и 6) содѣйствіе по исполненію всѣхъ законныхъ требованій со стороны тѣхъ, которые къ тому обязаны.

ихъ, 5) надзоръ за общественными хозяйствами въ городахъ и селеніяхъ, 6) повѣрку правильныхъ денежныхъ и матеріальныхъ оборотовъ губернскихъ учрежденій и 7) содѣйствіе всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ и для понужденія всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ къ отправленію ихъ должностей.

Обще-губернскими учрежденіями считаются: I) губернаторъ, II) губернское правленіе, III) казенная палата, IV) управленіе государственныхъ имуществъ, V) губернское земское собраніе и VI) губернская земская управа [1]). Всѣ эти установленія существуютъ не во всѣхъ губерніяхъ, такъ напр., губернское земское собраніе и губернская земская управа существуютъ въ тѣхъ губерніяхъ, въ которыхъ введены земскія учрежденія. Даже въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, управляющихся по общему учрежденію, нѣтъ земскихъ учрежденій. То же самое можно сказать и о судебныхъ учрежденіяхъ. При изложеніи губернскихъ установленій слѣдуетъ имѣть въ виду и самое происхожденіе ихъ. Въ этомъ отношеніи учрежденія, существующія въ губерніи, раздѣляются на правительственныя и общественныя, изъ которыхъ послѣднія раздѣляются на всесословныя и сословныя. Губернскія правительственныя учрежденія являются высшею инстанціею по завѣдыванію дѣлами полицейскими, финансовыми и государственными имуществами. Общественныя губернскія учрежденія слѣдуетъ считать высшею инстанціею земскаго хозяйства и сословныхъ установленій.

Правительственными губернскими органами, вѣдающими по преимуществу дѣла внутренняго управленія, являются: I. Начальники губерній и II. Правительственныя установленія, на которыя возложено: 1) общее управленіе, 2) казенное управленіе и 3) полицейское управленіе.

Общественными органами въ губерніи являются всесословныя и сословныя учрежденія. Всесословныя учрежденія существуютъ: 1) въ городскомъ общественномъ управленіи и

---

[1]) Сюда же слѣдуетъ по опредѣленію закона причислить судебную палату и окружной судъ.

2) въ земскомъ управленіи. Сословныя общественныя установленія дѣйствуютъ въ области: 1) дворянскаго управленія, 2) купеческаго управленія, 3) мѣщанскаго управленія и 4) крестьянскаго управленія.

§ 38. I. *Начальники губерній.* «Начальники губерній», говоритъ дѣйствующее право [1]), «суть правители оныхъ, опредѣляемые съ титуломъ губернаторовъ по Высочайшему благоусмотрѣнію». Должность губернатора является нормальнымъ органомъ управленія центральной власти на мѣстахъ [2]). «Губернаторъ есть главный прокуроръ въ губерніи», говоритъ проф. А. Градовскій, «постановленный государствомъ для охраненія его интересовъ, съ правомъ общаго наблюденія за законностью всего, что совершается въ мѣстности». Многочисленныя функціи, возлагаемыя на губернатора, проф. А. Градовскій раздѣляетъ на 4 группы: I) губернаторъ является представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи, II) губернаторъ облеченъ правами надзора за мѣстными общественными учрежденіями, земскими и городскими, III) губернатору ввѣрена самостоятельная административная власть и IV) на губернатора возлагается участіе въ различныхъ административныхъ учрежденіяхъ.

I) Какъ представитель высшей правительственной власти въ губерніи, губернаторъ является блюстителемъ неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государ-

---

[1]) Ст. 408 II т. Св. Зак. изд. 1876.

[2]) Существо губернаторской власти опредѣлено наказомъ губернаторамъ 1837 г., вошедшимъ во II т. Св. Зак. изд. 1842, 1857 и 1876. Редакція раздѣла о губернаторахъ во II т. изд. 1876 г. значительно разнится отъ редакціи въ изд. 1842 и 1857 гг., такъ какъ въ промежуткъ между изданіями были осуществлены: крестьянская, судебная и земская реформы, преобразовано городское общественное управленіе и предприняты другія реформы. Кромѣ того, права и обязанности губернаторовъ изложены въ спеціальныхъ узаконеніяхъ: въ положеніи о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, въ уставѣ о воинской повинности, въ уставѣ таможенномъ, въ уставѣ о земскихъ учрежденіяхъ, въ новымъ городовомъ положеніи, въ положеніи объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, въ положеніи о земскихъ начальникахъ и т. д.

ства и повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній, указовъ сената и предписаній начальства [1]). Онъ отвѣчаетъ предъ высшимъ правительствомъ за общее положеніе губерніи относительно безопасности, порядка, тишины и благосостоянія. Губернаторъ, какъ прямой начальникъ ввѣренной ему Высочайшей волею губерніи, поставленъ выше всѣхъ должностныхъ лицъ губерніи. Къ разсматриваемой группѣ обязанностей относятся: 1) попеченіе о томъ, чтобы губернское правленіе своевременно обнародывало законы, Высочайшіе манифесты, указы сената и всѣ правительственныя распоряженія и постановленія присутственныхъ мѣстъ и принимало мѣры къ ихъ исполненію, 2) надзоръ за всѣми административными учрежденіями и должностными лицами и 3) право надзора въ широкомъ смыслѣ за общими дѣлами управленія, хотя бы и не находящимися въ его непосредственномъ вѣдѣніи. Въ этомъ смыслѣ надзору губернатора подлежитъ народное образованіе и въ особенности народныя школы. Губернатору принадлежитъ право общаго наблюденія за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи [2]) и право сообщать министру народнаго просвѣщенія все, что онъ найдетъ необходимымъ [3]). Особенному попеченію губернатора ввѣрены женскія гимназіи и прогимназіи, которыхъ онъ считается почетнымъ попечителемъ въ силу своей должности.

II) Право надзора, предоставленное губернатору, выражается: во-первыхъ, въ правѣ ревизіи и исправленія дѣлъ подначальныхъ ему мѣстныхъ установленій и, во-вторыхъ, въ правѣ надзора за общественными учрежденіями, созданными реформами Александра II. Хотя общественныя установленія пользуются самостоятельностью въ кругу предоставленныхъ имъ закономъ дѣлъ, но каждое ихъ дѣйствіе, противное государственнымъ интересамъ или несогласное съ закономъ, можетъ быть пріостановлено по протесту губернатора. Надъ крестьянскими установленіями надзоръ губернатора имѣетъ характеръ

[1]) Ст. 494 II т. Св. Зак.

[2]) Положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ 1874 г.

[3]) Ст. 496 II т. Св. Зак.

начальственной власти и опеки. Надзоръ и начальственная его власть выполняются при посредствѣ губернскихъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій или губернскихъ присутствій (въ 5 губерніяхъ). Что касается земскихъ учрежденій, на губернатора возложено наблюденіе за законностью дѣйствій и постановленій земскихъ собраній и за исполненіемъ земскими учрежденіями лежащихъ на нихъ обязанностей предъ правительствомъ. Вслѣдствіе этого, губернатору принадлежитъ: 1) право протеста постановленій, противорѣчащихъ закону и 2) право выполнять за счетъ земства повинности, если онѣ, не смотря на требованія губернатора, не выполняются. Какъ надзирающая власть за органами городскаго общественнаго управленія, губернаторъ дѣйствуетъ не единолично, а въ составѣ особаго коллегіальнаго присутствія, губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, котораго онъ считается предсѣдателемъ. Относительно дворянскихъ собраній губернатору принадлежитъ право надзора за порядкомъ ихъ и право утверждать въ нѣкоторыхъ должностяхъ лицъ, избираемыхъ дворянствомъ.

III) Дѣятельность губернатора, какъ власти административной, выражается въ двоякой формѣ: во-первыхъ, онъ дѣйствуетъ самостоятельно въ кругу дѣлъ, предоставленныхъ его спеціальному вѣдѣнію, и, во-вторыхъ, ему принадлежитъ право участія въ дѣлахъ учрежденій, перечисленныхъ въ законѣ. Самая главная административная обязанность состоитъ въ заботѣ о безопасности въ губерніи. Губернаторъ считается начальникомъ уѣздной и городской полиціи. Полицейская власть губернатора осуществляется или чрезъ губернское правленіе, или лично. Губернатору принадлежитъ право изданія обязательныхъ постановленій для мѣстныхъ жителей по дѣламъ благочинія, порядка и безопасности [1]). Въ случаѣ крайней необходимости, губернатору принадлежитъ право требовать войска при недостаточности полицейскихъ средствъ и содѣйствія гражданскихъ властей для охраненія порядка и внутренней безопасности [2]). Въ

---

[1]) Зак. 1876; Гор. Полож. ст. 103—106; Мир. Уст. ст. 29.

[2]) Зак. 19 янв. 1878 г.

числѣ отдѣльныхъ случаевъ, когда призывъ военныхъ властей необходимъ, поименованы: 1) поимка и задержаніе разбойниковъ, зажигателей и другихъ преступниковъ, 2) волненія и безпорядки, 3) преслѣдованіе многочисленной партіи контрабандистовъ, 4) когда ожидается значительное собраніе народа, 5) содѣйствіе полиціи при тушеніи пожаровъ и при другихъ несчастіяхъ и т. д. Къ группѣ административныхъ обязанностей губернатора относится цѣлый рядъ другихъ спеціальныхъ обязанностей. По дѣламъ печати на губернатора возложены надзоръ за губернскими вѣдомостями и другими правительственными изданіями, и разрѣшеніе устройства типографій, книжныхъ лавокъ, библіотекъ для чтенія и т. д. Что касается дѣлъ по благоустройству и благосостоянію, права губернаторовъ различны въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія и гдѣ послѣднихъ не существуетъ. Въ первомъ случаѣ обязанности поручены общественнымъ учрежденіямъ съ сохраненіемъ за губернаторомъ права общаго надзора и принятія мѣръ въ случаѣ необходимости; губернаторъ обязанъ наблюдать за всѣмъ, что относится къ народному здравію, и принимать различныя мѣры въ случаѣ появленія эпидемій и эпизоотій, подъ страхомъ отвѣтственности [1]). Губернаторъ дѣйствуетъ совмѣстно съ земскими учрежденіями. Хотя дѣло народнаго продовольствія и возложено на земскія учрежденія, но губернатору принадлежитъ право надзора за общественными хлѣбными магазинами. Пожарное дѣло поручается губернатору; онъ наблюдаетъ, чтобы полиція слѣдила за исполненіемъ требованій пожарнаго устава. Законъ возлагаетъ на губернатора, чтобы онъ оказывалъ покровительство развитію мѣстной промышленности и торговли [2]). Во второмъ случаѣ, т. е. въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, губернаторъ при посредствѣ попечительныхъ совѣтовъ вѣдаетъ мѣры призрѣнія бѣдныхъ, а въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ существуютъ земскія учрежденія, губернатору принадлежитъ только право надзора за благотворительными учрежденіями. Что касается опекъ, губернатору принадлежитъ право

[1]) Ст. 633 II т. Св. Зак. [2]) Ib., ст. 548.

назначенія опекъ надъ сумасшедшими, идіотами и расточителями. Изъ вопросовъ государственной администраціи губернатору принадлежитъ попеченіе о военныхъ наборахъ и о выполненіи другихъ повинностей. Какъ предсѣдатель губернскаго воинскаго присутствія, губернаторъ наблюдаетъ за правильнымъ исполненіемъ воинской повинности и ведетъ надзоръ за квартирнымъ довольствіемъ войскъ. Чрезъ мѣстный попечительный о тюрьмахъ комитетъ губернаторъ наблюдаетъ за внутреннимъ управленіемъ тюремъ.

IV) Губернаторъ, принимая участіе въ различныхъ предметахъ управленія, несетъ рядъ и иныхъ обязанностей по дѣламъ такъ называемаго казеннаго управленія. Губернаторъ предсѣдательствуетъ при производствѣ торговъ на казенные подряды и поставки, утверждаетъ постановленія относительно контрактовъ (до 10,000 р.). Управленіе государственныхъ имуществъ поставлено подъ особый надзоръ губернатора. Содѣйствіе исполненію обязанностей, возложенныхъ на отдѣльныя губернскія управленія, выражается напримѣръ въ томъ, что губернаторъ вправѣ принять принудительныя мѣры по взысканію податныхъ недоимокъ. Взысканію недоимокъ обязаны содѣйствовать полицейскія власти подъ надзоромъ губернатора. Непринятіе послѣднимъ соотвѣтственныхъ мѣръ влечетъ за собой строгую уголовную, административную и даже имущественную отвѣтственность губернатора.

Губернаторъ обязанъ представлять ежегодный отчетъ о состояніи ввѣренной ему губерніи. Ради этой цѣли онъ предпринимаетъ въ законные сроки обозрѣніе губерніи и представляетъ на Высочайшее имя и правительственнымъ высшимъ учрежденіямъ отчеты. Въ этомъ отношеніи матеріалы для отчета представляются мѣстными учрежденіями и управленіями въ губернскій статистическій комитетъ. Комитеты учреждены въ 1860 г. При губернаторѣ существуетъ канцелярія и чиновники особыхъ порученій.

§ 39. Нѣкоторыя губерніи соединены *въ генералъ-губернаторства* [1]). Генералъ-губернаторское управленіе создано Ека-

[1]) *А. Градовскій*, Исторія политики и администраціи.

териною II. Послѣдняя думала сдѣлать генералъ-губернаторскую должность нормальной при управленіи каждой губерніи. Съ учрежденіемъ министерствъ должность генералъ-губернатора оказалась излишнею. Въ настоящее время въ Европейской Россіи, исключая губерніи, управляющіяся на основаніи особенныхъ учрежденій, три генералъ-губернаторства: Московское (1 губ.), Кіевское (Кіевская, Подольская и Волынская губерніи) и Виленское (Виленская, Ковенская и Гродненская губ.). Временное Одесское генералъ-губернаторство, образованное въ 1879 г., упразднено въ 1889 г. [1]). Должность генералъ-губернатора является исключительною и чрезвычайною. Генералъ-губернаторъ облеченъ Высочайшею властью особенными полномочіями. Правовое положеніе генералъ-губернатора опредѣлено инструкціей генералъ-губернаторамъ 1853 г., вошедшею во II т. Св. Зак. Должность генералъ-губернатора имѣетъ административный и политическій характеръ. Главные начальники губерній опредѣляются «по особому личному къ нимъ довѣрію Его Императорскаго Величества». Вслѣдствіе личнаго довѣрія Государя къ генералъ-губернатору функціи послѣдняго въ случаѣ болѣзни или отсутствія не могутъ быть переданы ни въ части, ни въ цѣлости другому должностному лицу безъ особаго Высочайшаго повелѣнія (Св. Зак. т. II, ст. 412). Если такого повелѣнія не послѣдуетъ, то подвѣдомственные генералъ-губернатору губернаторы дѣйствуютъ на общемъ основаніи какъ въ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ главныхъ начальниковъ. Административная власть генералъ-губернатора состоитъ въ слѣдующемъ: 1) генералъ-губернатору предоставленъ высшій надзоръ за дѣйствіями всѣхъ учрежденій и лицъ ввѣреннаго ему края не только на общихъ указаніяхъ закона, но и «на извѣстныхъ ему видахъ высшаго правительства», 2) въ заботѣ объ общемъ благосостояніи и безопасности и 3) въ попеченіи о народномъ здравіи и продоволь-

---

[1]) Кромѣ того, въ Имперіи существуютъ еще 7 генералъ-губернаторствъ: Варшавское (10 губерній), Финляндское (8 губ.), Кавказское (6 губ., 4 области и 1 округъ), Иркутское (2 губ. и 1 обл.), Степное (3 обл.), Приамурское (3 обл. и остр. Сахалинъ) и Туркестанское (3 обл.).

ствіи, объ общественномъ хозяйствѣ, правосудіи и составѣ лицъ мѣстнаго управленія. Кромѣ этихъ функцій, которыя обыкновенно возлагаются отчасти и на губернаторовъ, на генералъ-губернатора возложены и многія другія (Ib. ст. 419, 421, 424 и др.), имѣющія характеръ совѣтовъ и указаній. Генералъ-губернаторамъ законъ повелѣваетъ слѣдить, чтобы, «молодые дворяне не находились во вредной праздности, но посвящали себя службѣ государственной», чтобы «каждый во всѣхъ сословіяхъ снискивалъ себѣ пропитаніе трудомъ честнымъ и полезнымъ» и т. д. Генералъ-губернаторы облечены правомъ входить съ постановленіями на Высочайшее Имя непосредственно и предоставлять о «всѣхъ тѣхъ предметахъ, кои они признаютъ нужными», тогда какъ губернаторамъ предоставлено право входить къ Государю только съ всеподданнѣйшими годовыми отчетами. Генералъ-губернатору предоставлено право представлять о необходимости новаго закона и принятія чрезвычайныхъ мѣръ. Какъ главный начальникъ края, генералъ-губернаторъ поставленъ на ряду съ высшими государственными сановниками. Онъ является посредствующей инстанціей между губернскими и высшими центральными правительственными установленіями, а потому всѣ сношенія центральныхъ установленій съ губернскими и обратно происходятъ чрезъ генералъ-губернатора. Генералъ-губернаторъ дѣйствуетъ лично или чрезъ инструкціи, предписанія и т. п. Никакая новая мѣра или особое распоряженіе, касающееся мѣстности, ввѣренной генералъ-губернатору, не принимаются центральнымъ правительствомъ безъ предварительнаго сношенія его съ соображеніями подлежащго генералъ-губернатора. Вообще же кругъ дѣлъ, ввѣренныхъ генералъ-губернатору, и компетенцію послѣдняго опредѣлить трудно, такъ какъ нѣкоторымъ генералъ-губернаторамъ поручаются и спеціальныя дѣла по управленію. Иногда генералъ-губернатору поручается военное управленіе въ ввѣренномъ ею краѣ. Полномочія генералъ-губернатора еще болѣе увеличивается, когда мѣстность, ввѣренная его власти, объявляется въ усиленной или чрезвычайной охранѣ. При генералъ-губернаторѣ состоитъ канцелярія и штатъ чиновниковъ особыхъ порученій.

§ 40. *Градоначальствами* и *областями* называются части Имперіи, приравненныя къ губерніи. Градоначальство обнимаетъ городъ или опредѣленные города съ извѣстнымъ округомъ, административнымъ учрежденіямъ которыхъ предоставлены права общегубернскихъ учрежденій. Областью же называется мѣстность, управляющаяся на основаніи особенныхъ учрежденій. Власть градоначальника соотвѣтствуетъ власти губернатора въ губерніи. Градоначальникъ назначается непосредственно властью Императора. Изъ градоначальствъ особое значеніе имѣютъ градоначальства гг. Петербурга и Одессы[1]). Градоначальникъ подчиняется министерству внутреннихъ дѣлъ; ранѣе онъ подчинялся и III отдѣленію собственной Его Величества канцеляріи. При градоначальникѣ состоитъ канцелярія, завѣдываніе которой въ Петербургѣ возложено на помощника градоначальника, и, кромѣ того, особое совѣщательное присутствіе, вѣдающее дѣла о преданіи суду членовъ полиціи, дѣла, предлагаемыя ему градоначальникомъ, и нѣкоторыя другія. Градоначальство въ Петербургѣ было образовано въ 1873 г., потомъ въ 1881 г. было упразднено и въ 1883 г. снова возстановлено. Сфера дѣятельности и полномочія градоначальника шире, чѣмъ таковыя же полномочія оберъ-полиціймейстера (Москва), и въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, если городъ объявленъ въ усиленной или чрезвычайной охранѣ. Градоначальникъ пользуется по вопросамъ общей администраціи, полиціи и надзора за общественнымъ управленіемъ города правами губернатора.

§ 41. II. *Правительственныя установленія.* 1) Общее управленіе возложено на *губернское правленіе* [2]), которое по закону «есть высшее мѣсто въ губерніи, управляющее ею въ силу законовъ именемъ Его Императорскаго Величества» (Св. Зак. т. II, Губ. учр. ст. 665). Опредѣливъ общее значеніе губернскаго правленія, законъ указываетъ и совокупность дѣлъ, ввѣренныхъ этому учрежденію: «Губернское правленіе упра-

---

[1]) Кромѣ того, градоначальства существуютъ въ Севастополѣ, Керчь-Еникалѣ и Таганрогѣ.

[2]) *И. Тарасовъ*, Личное задержаніе, II, стр. 199 сл.

вляетъ дѣлами общаго благоустройства, охраняетъ права личности и собственности, общую безопасность, тишину и спокойствіе, управляетъ дѣлами относительно народнаго здравія, продовольствія, хозяйства и промышленности, содѣйствуетъ всѣмъ другимъ установленіямъ въ исполненіи законовъ и понуждаетъ подчиняться ему мѣста и лица къ исполненію ихъ обязанностей (Ib. ст. 666). Власть губернскаго правленія слѣдуетъ считать властью судебно-полицейскою, распорядительною, понудительною и исполнительною.

Изъ самаго состава этого установленія отчасти видно, какія дѣла и предметы вѣдѣнія возложены на него. Оно состоитъ изъ общаго присутствія и канцеляріи. Первое состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ вице-губернатора, совѣтниковъ, губернскаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, губернскаго архитектора, а въ нѣкоторыхъ губерніяхъ въ составъ его входятъ губернскій землемѣръ, тюремный инспекторъ и ассесоръ. По дѣламъ объ охраненіи общественнаго здоровья и предупрежденія заразительныхъ болѣзней губернское правленіе вправѣ приглашать въ свои засѣданія представителей правительственныхъ, сословныхъ и общественныхъ учрежденій, а также и другихъ лицъ, могущихъ дать полезныя свѣдѣнія.

Хотя предсѣдателемъ этого установленія и считается губернаторъ, но онъ не обязанъ предсѣдательствовать постоянно. Вице-губернаторъ засѣдаетъ въ общемъ присутствіи на правахъ старшаго члена. Вице-губернаторъ заступаетъ мѣсто губернатора: 1) въ случаѣ болѣзни, отсутствія или увольненія губернатора отъ должности и 2) въ случаѣ отъѣзда губернатора въ губернію по дѣламъ службы. Вице-губернатору ввѣренъ ближайшій надзоръ по всѣмъ вопросамъ губернскаго правленія. Другія же члены общаго присутствія ведутъ отдѣльныя распорядительныя дѣла, ввѣренныя имъ спеціально. Врачебный инспекторъ, инженеръ, архитекторъ, тюремный инспекторъ и землемѣръ засѣдаютъ въ общемъ присутствіи только въ тѣхъ случаяхъ, когда разбираемое дѣло касается ввѣренныхъ имъ отдѣленій. При губернскомъ правленіи существуетъ

нѣсколько отдѣленій: врачебное, строительное, межевое и тюремное. Первое отдѣленіе, состоящее изъ врачебнаго инспектора, его помощника и фармацевта[1]), вѣдаетъ медицинскую часть всей губерніи, именно попеченіе о медицинской помощи, наблюденіе за врачебнымъ персоналомъ и аптеками, а равнымъ образомъ и судебно-медицинскія дѣла. Второе отдѣленіе, состоящее изъ губернскаго инженера, архитектора и ихъ помощниковъ, имѣетъ своимъ предметомъ дѣла строительной полиціи. Третье и четвертое отдѣленіе существуютъ только въ нѣкоторыхъ губерніяхъ. Къ предметамъ вѣдѣнія губернскаго правленія относится: 1) объявленіе законовъ и наблюденіе за точнымъ ихъ исполненіемъ, 2) разрѣшеніе пререканій между административными установленіями въ губерніи, 3) отдача подъ судъ чиновниковъ административнаго вѣдомства, 4) наложеніе взысканій за упущенія по службѣ, 5) отрѣшеніе отъ должности канцелярскихъ чиновниковъ, 6) дѣла по наблюденію за кормчествомъ и пристанодержательствомъ, 7) дѣла по хозяйству, по строительной и медицинской полиціи, 8) утвержденіе представляемыхъ отчетовъ по опекѣ и т. д. Всѣ дѣла, подлежащія компетенціи губернскаго правленія, раздѣляются на судныя, административныя 1-го разряда и административныя 2-го разряда. Къ дѣламъ первой категоріи относятся: 1) отдача подъ судъ чиновниковъ административнаго вѣдомства, 2) разрѣшеніе пререканій между административными мѣстами и лицами, 3) дѣла объ истолкованіи на основаніи законовъ сомнѣній, возникающихъ въ подчиненныхъ мѣстахъ, 4) дѣла о наложеніи денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ и 5) дѣла объ отрѣшеніи отъ должностей канцелярскихъ чиновниковъ, если они возбуждены дисциплинарнымъ порядкомъ. Дѣла этой категоріи рѣшаются по большинству голосовъ. Губернаторъ вправѣ предлагать свое мнѣніе. При разногласіи членовъ, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Если члены не могутъ согласиться, то дѣло отсылается на окончательное рѣшеніе въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Къ дѣламъ

---

[1]) *Укке*, Проектъ преобразованія гражданскихъ врачебныхъ учрежденій, 1887 г.

второй категоріи относятся: 1) дѣла, влекущія за собой ограниченіе правъ личныхъ и имущественныхъ, 2) дѣла, сопряженныя съ казеннымъ и общественнымъ интересомъ, сложеніе недоимокъ, образованіе кредитныхъ учрежденій, опредѣленіе и увольненіе лицъ, которымъ ввѣрено казенное имущество или деньги, и 3) дѣла, которыя по усмотрѣнію губернатора поручаются обсужденію общаго присутствія. Дѣла этого рода рѣшаются бюрократически, т. е. утвержденіе рѣшенія принадлежитъ губернатору. Къ дѣламъ третьей категоріи принадлежатъ: 1) дѣла, сопряженныя съ назначеніемъ и увольненіемъ чиновниковъ, 2) дѣла по открытію нѣкоторыхъ присутствій, дѣла о производствѣ переписей, взысканіи недоимокъ и т. д. Всѣ эти дѣла рѣшаются единоличною властью губернатора.

§ 42. 2) Дѣла такъ называемаго *казеннаго* управленія сосредоточены: 1) въ казенной палатѣ, 2) въ акцизномъ управленіи, 3) въ управленіи государственныхъ имуществъ и 4) въ контрольной палатѣ.

1) Казенная палата состоитъ, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его помощника, начальниковъ отдѣленій, чиновниковъ особыхъ порученій, секретаря и другихъ должностныхъ лицъ. Казенная палата ведетъ счетоводство и отчетность по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ кассахъ, которыя ей подвѣдомственны, дѣла о перечисленіи лицъ податныхъ классовъ въ другіе, дѣла по производству торговъ и т. д. Съ 1885 года большинство дѣлъ рѣшается властью управляющаго. Отдѣльнымъ членамъ предоставлено право подавать свои мнѣнія. При палатѣ учреждено губернское податное присутствіе. Присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ управляющаго изъ должностныхъ лицъ и выборныхъ, назначаемыхъ купеческимъ обществомъ. Задача присутствія заключается въ раскладкѣ промысловаго налога. Въ уѣздахъ органомъ казенной палаты является уѣздное казначейство, функціи котораго состоятъ: въ пріемѣ и храненіи доходовъ, принадлежащихъ казнѣ и земству, въ наблюденіи за поступленіемъ недоимокъ, въ чемъ казначейству обязана содѣйствовать полиція, въ разсылкѣ окладныхъ листовъ въ сельскія общества и т. д.

Въ уѣздѣ существуетъ уѣздное податное присутствіе, которое состоитъ подъ предсѣдательствомъ податнаго инспектора изъ членовъ отъ правительства и изъ другихъ выборныхъ лицъ.

2) Губернское акцизное управленіе находится подъ начальствомъ управляющаго акцизными сборами; въ составъ управленія входятъ старшіе и младшіе ревизоры. Дѣла рѣшаются единоличною властью управляющаго. Органами этого установленія въ уѣздахъ являются окружныя управленія, находящіяся въ завѣдываніи надзирателей и ихъ помощниковъ. Губернское управленіе вѣдаетъ сборъ доходовъ отъ питій, табаку, сахарнаго песку и спичекъ. Въ исключительныхъ случаяхъ губернатору предоставлено право производить ревизію суммъ акцизнаго управленія и о безпорядкахъ доносить министру финансовъ.

3) Управленіе государственныхъ имуществъ, замѣнившее существовавшую палату государственныхъ имуществъ, находится въ вѣдѣніи управляющаго государственными имуществами. Управленію подчинены: лѣсничіе, ихъ помощники, лѣсные кондукторы и мѣстная лѣсная стража. Управленіе вѣдаетъ съ 1866 г. только государственныя имущества, такъ какъ государственные крестьяне вышли изъ его завѣдыванія. Для рѣшенія только нѣкоторыхъ дѣлъ (продажа казеннаго имущества, сдача оброчныхъ статей) составляется особое присутствіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ управляющаго и изъ членовъ, назначаемыхъ казенною и контрольною палатами.

4) Контрольная палата, образованная съ 1866 г., состоитъ изъ управляющаго контрольной палатою, его помощника, старшихъ и младшихъ ревизоровъ и другихъ должностныхъ лицъ. Это установленіе имѣетъ предметомъ своей дѣятельности наблюденіе за правильностію оборотовъ и сохранностію денежныхъ суммъ и матеріальныхъ цѣнностей и производство ревизій денежныхъ оборотовъ на основаніи книгъ и документовъ во всѣхъ губернскихъ установленіяхъ. Палата слѣдитъ не только за правильностію отчетовъ въ расходованіи суммъ, но и за полезностію самихъ расходовъ со стороны всѣхъ губернскихъ установленій. Ревизія контрольной палаты заключается въ повѣркѣ представляемыхъ ей отчетовъ и въ утвержденіи послѣд-

нихъ. Дѣла рѣшаются бюрократически властью управляющаго контрольною палатою.

§ 43. 3) *Полицейское* управленіе [1]) получило новую организацію на основаніи закона 25 дек. 1862 года. До этого закона городъ и уѣздъ считались самостоятельными округами. Въ городѣ полицейское управленіе сосредоточивалось въ рукахъ городничаго, а въ уѣздѣ полицейскія функціи были ввѣрены земскому суду подъ начальствомъ исправника, избиравшагося изъ мѣстныхъ дворянъ. Такое раздѣленіе полицейскаго управленія препятствовало единству дѣятельности мѣстной полиціи.

По зак. 1862 г. полицейскія установленія признаны правительственными. Городская и уѣздная полиція соединены въ одно полицейское управленіе, состоящее изъ уѣзднаго исправника, его помощника, общаго присутствія и отдѣленій. Исправникъ назначается губернаторомъ по представленію губернскаго правленія; помощникъ его назначается такимъ же порядкомъ. Въ составъ управленія вошли и засѣдатели отъ сословій. Одни дѣла рѣшаются коллегіально управленіемъ, другія—единолично властью исправника. Кругъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ полиціи, былъ ограниченъ, благодаря реформамъ Александра II. Задача реформъ состояла въ опредѣленіи сферы дѣятельности полиціи, въ созданіи особыхъ органовъ для производства слѣдствій по уголовнымъ дѣламъ и въ указаніи случаевъ, когда уѣздная полиція вправѣ прибѣгать къ чрезвычайнымъ мѣрамъ. Благодаря реформѣ 1864 года отъ полиціи отошли дѣла хозяйственно-распорядительныя. Нѣкоторыя дѣла перешли къ уѣздному по крестьянскимъ дѣламъ присутствію котораго исправникъ остался только членомъ; другія дѣла, касавшіяся устройства крестьянъ, были возложены на непремѣн-

---

[1]) *И. Андреевскій*, Реформа исполнительной полиціи. Сб. Гос. Зн. т. V; *И. Тарасовъ*, Исторія полиціи и отношеніе ея къ юстиціи, Юр. Вѣстн. 1884; *Его-же*, Полиція въ эпоху реформъ, 1885; *Его-же*, личное задержаніе какъ полицейская мѣра безопасности, 1886; *Фуксъ*, Судъ и полиція, 1889; См. также сборники для руководства чиновъ полиціи, изданные *Мордухай-Болтовскимъ*, *Анисимовымъ*, *Трифоновымъ* и *Чулковымъ*.

наго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Съ 1874 г. завѣдываніе дѣлами объ отбываніи воинской повинности возложено на уѣздное по воинскимъ дѣламъ присутствіе, котораго исправникъ считается членомъ. Исправнику поручены дѣла полицейскія и отчасти финансовыя (дѣла по взысканію податей). Благодаря послѣдней функціи исправникъ вліяетъ въ значительной степени на крестьянское самоуправленіе. Органами уѣзднаго полицейскаго управленія въ уѣздѣ являются: 1) становые пристава, 2) урядники, 3) старшины и 4) сельскіе старосты. Становые пристава назначаются губернаторомъ по представленію полицейскаго управленія. Власть становаго пристава единоличная; функція его заключается въ принятіи мѣръ къ исполненію распоряженій правительства, въ наблюденіи за взысканіемъ недоимокъ и въ прекращеніи безпорядковъ. Институтъ полицейскихъ урядниковъ былъ созданъ положеніемъ комитета министровъ отъ 9 іюня 1878 г. Въ 1887 году была издана мин. вн. дѣлъ инструкція полицейскимъ урядникамъ. Причиной возникновенія этой должности послужила непригодность сельскихъ выборныхъ полицейскихъ органовъ (сотскихъ) выполнять полицейскую дѣятельность. Примѣромъ для организаціи этого института послужила земская стража, учрежденная въ 1866 г. въ губерніяхъ Царства Польскаго. Полицейскіе урядники учреждены для усиленія средствъ уѣздной полиціи въ помощь становымъ приставамъ для исполненія полицейскихъ обязанностей, для надзора за дѣйствіями сотскихъ и десятскихъ на мѣстахъ и для руководства дѣйствіями послѣднихъ. Урядники подчинены губернатору и уѣздному исправнику. Ближайшее руководство дѣятельностію урядниковъ возложено на становаго пристава. Функціи урядниковъ заключаются: 1) въ надзорѣ за общественнымъ спокойствіемъ, «слѣдить за проявленіемъ какихъ-бы то ни было толковъ и дѣйствій, направленныхъ противъ правительства и къ подрыву въ обществѣ доброй нравственности и правъ собственности», 2) въ производствѣ дознаній по дѣламъ, заключающимъ признаки преступленія, 3) въ наблюденіи за исполненіемъ постановленій относительно благоустройства и благочинія, 4) въ на-

блюденіи за исправностію дорогъ, мостовъ, переправъ и цѣлостію телеграфныхъ проволокъ, 5) въ наблюденіи за исполненіемъ правилъ санитарныхъ и правилъ охоты, 6) въ содѣйствіи чинамъ таможеннаго и акцизнаго вѣдомствъ, 7) въ принятіи мѣръ относительно пожаровъ, наводненій и другихъ несчастій и т. д. По общему положенію о крестьянахъ нѣкоторыя полицейскія обязанности возложены на волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, которые вмѣстѣ съ тѣмъ являются и органами крестьянскаго самоуправленія. Ранѣе эти органы находились въ полномъ подчиненіи исправниковъ, имѣвшихъ право ихъ штрафовать и подвергать аресту. Такая зависимость была ограничена съ времени учрежденія присутствій по крестьянскимъ дѣламъ. Сотскіе же, избиравшіеся сельскими обществами и назначавшіеся полицейскимъ управленіемъ, были вполнѣ полицейскими агентами.

Рядомъ съ обыкновенными полицейскими учрежденіями въ губерніи и уѣздахъ дѣйствуетъ и жандармская полиція. Численность состава жандармской полиціи увеличилась съ развитіемъ желѣзныхъ дорогъ. На основаніи положенія о корпусѣ жандармовъ 1867 г., корпусъ состоитъ изъ главнаго управленія, окружныхъ управленій (3), губернскихъ управленій, уѣздныхъ управленій (въ Варшавскомъ округѣ и сѣверо-западныхъ губерніяхъ), дивизіонныхъ управленій (въ столицахъ), желѣзнодорожныхъ управленій и наблюдательнаго состава. До упраздненія въ 1880 г. III отдѣленія Е. И. В. канцеляріи всѣ управленія были подчинены начальнику III отдѣленія. Съ 1880 г. всѣ дѣла упраздненнаго отдѣленія переданы въ министерство вн. дѣлъ по департаменту государственной полиціи. Съ 1882 года командиромъ корпуса считается одинъ изъ товарищей министра вн. дѣлъ. Правомочія жандармеріи начали увеличиваться съ 70-хъ годовъ и въ особенности при дознаніи и слѣдствіи по политическимъ преступленіямъ. Ради этой цѣли при мин. вн. дѣлъ состоитъ особое судебное отдѣленіе. На желѣзнодорожную жандармскую полицію возложены функціи, соотвѣтствующія обязанностямъ обыкновенной полиціи; она выполняетъ также предписанія министра путей сообщенія и желѣзно-дорожной

инспекціи. Дѣятельность органовъ жандармской полиціи имѣетъ задачею не только обнаруженіе и изслѣдованіе политическихъ преступленій, но и отчасти участіе при дознаніи обыкновенныхъ преступленій. Имъ ввѣрены охрана внѣшняго порядка, благочинія и безопасности и содѣйствіе обыкновеннымъ властямъ при охраненіи порядка и внутренней безопасности. Кромѣ общихъ обязанностей жандармскіе чины несутъ спеціальныя, указанныя въ законѣ, какъ напр., надзоръ за государственными преступниками въ крѣпостяхъ, осмотръ паспортовъ въ пограничныхъ и другихъ мѣстахъ, наблюденіе въ пограничныхъ крѣпостяхъ и прилегающихъ къ нимъ районахъ и т. д.

Въ современномъ отечественномъ законодательствѣ не проведено строгаго раздѣленія суда отъ полиціи. До 1861 г. производство слѣдствій лежало на полицейскихъ органахъ. Но и съ учрежденіемъ должности судебныхъ слѣдователей полицейскіе органы несутъ обязанность производства дознанія о дѣяніяхъ, заключающихъ въ себѣ признаки преступленія. Съ 1864 года приведеніе въ исполненіе приказаній судебныхъ властей возложено на судебныхъ приставовъ, какъ органовъ судебной полиціи.

Отвѣтственность полицейскихъ органовъ возбуждается по жалобѣ частныхъ лицъ высшему полицейскому начальству и по собственной иниціативѣ непосредственнаго начальства. Судебные уставы предоставили право предсѣдателю суда, мировымъ судьямъ и прокурорамъ дѣлать предостереженія полиціи за невыполненіе ею судебно-полицейскихъ обязанностей и, кромѣ того, право доносить объ упущеніи полицейскихъ органовъ суду. Судъ, признавшій полицію виновною, или доноситъ о сдѣланномъ замѣчаніи и выговорѣ высшей полицейской власти, или чрезъ прокурора, войдя предварительно въ соглашеніе съ начальствомъ полицейскаго органа, предаетъ виновнаго законной отвѣтственности.

§ 44. 1) *Городское общественное управленіе* [1]). Городское

[1]) *А. Градовскій*, Системы мѣстнаго управленія въ западной Европѣ и въ Россіи; *Дитятинъ*, Къ исторіи городского управленія, 1870 г. «Юр. Вѣстникъ», 1885 г. 1, 2, 3; *Дитятинъ*, Устройство и управленіе городовъ, 1874; *Мышъ*,

управленіе, организованное впервые Петромъ I въ 1699 г. для городскихъ промышленныхъ классовъ, «купецкихъ и промышленныхъ людей», было поручено бургомистрамъ. Послѣдніе выбирались изъ жителей города, заслуживавшихъ довѣріе. Въ 1721 г. были организованы: главный магистратъ и городскіе магистраты, которые обязаны были «судить гражданъ и учреждать всю экономію города». Жалованною грамотою городамъ 1785 г. Екатерина II предоставила городскимъ обывателямъ право завѣдывать своимъ общественнымъ хозяйствомъ и отчасти городскимъ благоустройствомъ. Городскими установленіями по законодательству Екатерины II считались: собраніе городскаго общества, общая дума, представлявшая городское общество, и шестигласная дума для постояннаго завѣдыванія текущими городскими дѣлами. Главнымъ администраторомъ считался городской голова, предсѣдательствовавшій въ общей и шестикласной думѣ. Городовому положенію 1870 г. предшествовало городовое положеніе 1863 г., дѣйствовавшее въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ. Нынѣ дѣйствующее городовое устройство покоится на городовомъ положеніи 1870 г., которое признало начала самоуправленія. Послѣднее покоится на самостоятельномъ управленіи городомъ своими хозяйственными интересами. Города, въ которыхъ дѣйствуетъ городовое положеніе 1870 г., пользуются самостоятельностью только общественнаго управленія. Остальныя отрасли городского управленія сосредоточены въ тѣхъ правительственныхъ учрежденіяхъ, на которыя законъ возлагаетъ управленіе ими въ уѣздѣ.

Органами городскаго управленія являются: 1) городская дума, 2) городской голова и 3) городская управа. Городская дума созывается по усмотрѣнію городскаго головы, по требованію губернатора или градоначальника и по требованію одной пятой гласныхъ, подавшихъ заявленіе городскому головѣ. Въ составъ

Городовое положеніе, 1888; *Щепкинъ*, Опыты изученія общественнаго хозяйства и управленія городовъ, ч. I, II, 1882—1884; *Демидовъ*, Недостатки нашего городского представительства; *С. Приклонскій*, Очерки самоуправленія земскаго, городского и сельскаго, 1886; Матеріалы, относящіяся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи, 6 т., 1883 г.

городской думы входятъ представители, выбираемые городскими обывателями. Представители города, гласные избираются на четыре года. Право избранія гласныхъ принадлежитъ плательщикамъ городскихъ налоговъ и сборовъ. Городская дума представляетъ городское общество, именемъ котораго она дѣйствуетъ. Предсѣдателемъ думы и управы считается городской голова, избирающійся думой и утверждающійся въ своемъ званіи въ губернскихъ городахъ и въ Одессѣ министромъ внутреннихъ дѣлъ, а въ прочихъ городахъ—губернаторомъ. Въ Петербургѣ и Москвѣ избираются въ городскіе головы два кандидата, изъ которыхъ одинъ утверждается въ этомъ званіи Императоромъ. Городской голова выбирается на 4 года. Городская дума избираетъ и членовъ городской управы, число которыхъ должно быть не менѣе 2-хъ. Члены управы избираются также на 4 года. Чрезъ два года половина членовъ управы выходитъ по очереди и замѣщается новыми членами. Членомъ управы можетъ быть и негласный городской думы, удовлетворяющій указаннымъ въ законѣ условіямъ. Городская управа непосредственно вѣдаетъ дѣла городского хозяйства и общественнаго управленія. Дѣятельность управы регулирована особыми правилами и постановленіями. Для отдѣльныхъ отраслей хозяйства и управленія дума учреждаетъ постоянныя или временныя коммиссіи, состоящія обыкновенно подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ управы. Веденіе отчетовъ, протоколовъ и текущихъ дѣлъ по дѣлопроизводству возлагается на избираемаго думою городского секретаря.

Предметы вѣдомства городского общественнаго управленія опредѣлены городовымъ положеніемъ: «городскому общественному управленію предоставляется попеченіе и распоряженіе по городскому хозяйству и благоустройству». Предметы вѣдомства перечислены въ законѣ примѣрно; сюда относятся: 1) дѣла по устройству управленія и по городскому хозяйству (организація городской думы, управы, коммиссій и т. д.), 2) дѣла по внѣшнему благоустройству города (попеченіе объ устройствѣ города, содержаніе улицъ, площадей, освѣщеніе улицъ и т. д.), 3) дѣла,

ющіяся благосостоянія городского населенія (уст

рынковъ и базаровъ, попеченіе объ охраненіи народнаго здравія въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, мѣры обезпеченія продовольствіемъ, мѣры противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій, забота о развитіи мѣстной торговли и промышленности, биржи, пристани и кредитныя учрежденія), 4) дѣла, касающіяся благотворительности и народнаго образованія (школы, библіотеки, музеи, театры и т. д.), 5) представленіе правительству свѣдѣній и заключеній, касающихся мѣстныхъ нуждъ и пользъ города, а также право ходатайства предъ правительствомъ Ради выполненія этихъ задачъ, «на городское общественное управленіе возлагается обсужденіе, опредѣленіе и приведеніе въ установленномъ порядкѣ въ исполненіе законныхъ мѣръ, необходимыхъ для хода дѣлъ, вѣдѣнію сего управленія ввѣренныхъ». Городъ является юридическимъ лицомъ; на этомъ основаніи городское общественное управленіе имѣетъ право «именемъ города пріобрѣтать и отчуждать недвижимыя и движимыя имущества и вступать въ договоры на основаніи законовъ гражданскихъ и городового положенія, искать и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ города, на основаніи общихъ законовъ о судопроизводствѣ и настоящаго положенія». Городское общественное управленіе дѣйствуетъ самостоятельно въ предѣлахъ закона. Случаи и порядокъ, когда дѣйствія и распоряженія управленія подлежатъ утвержденію и наблюденію правительственныхъ учрежденій, указаны въ законѣ. По становленія и распоряженія управленія не могутъ выходить изъ круга указанныхъ ему дѣлъ; въ противномъ случаѣ, они читаются незаконными и подлежатъ протесту.

Разрѣшеніе всѣхъ недоразумѣній и пререканій, возникающихъ между мѣстной администраціей и городскимъ управленіемъ, возложено на губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, въ составъ котораго входятъ: губернаторъ, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою, прокуроръ окружнаго суда, предсѣдатель мирового съѣзда, предсѣдатель губернской управы и городской голова губернскаго города. Кромѣ того, въ составъ присутствія входятъ и представители другихъ заинтересованныхъ вѣдомствъ. Предсѣдательство въ присут-

ствіи принадлежитъ губернатору. Въ присутствіи разсматриваются дѣла, возникающія по жалобамъ, по прекаціямъ и по непосредственному усмотрѣнію губернатора, о незаконности актовъ городского управленія. Въ присутствіи обсуждаются обязательныя постановленія для жителей, изданныя городскою думою, въ тѣхъ случаяхъ, когда губернаторъ находитъ препятствія къ изданію такихъ постановленій, или когда относительно изданія послѣднихъ не состоится соглашенія между городскимъ управленіемъ и мѣстнымъ полицейскимъ управленіемъ. Постановленіе присутствія приводится въ исполненіе; думѣ же предоставлено право обжаловать постановленіе присутствія въ сенатъ.

§ 45. 2) *Земское управленіе* [1]). Земское управленіе создано положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1-го января 1864 г. для «завѣдыванія дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ каждой губерніи и каждаго уѣзда». Земское управленіе имѣетъ цѣлію предоставить хозяйственному управленію въ уѣздѣ бо̀льшее единство, бо̀льшую самостоятельность и бо̀льшее довѣріе (Выс. ук. 23 окт. 1859 г.). До 1864 г. дѣла, которыя теперь ввѣрены земству, сосредоточивались въ общегубернскихъ правительственныхъ учрежденіяхъ.

Земскія учрежденія раздѣляются на губернскія и уѣздныя. Уѣздныя учрежденія состоятъ: 1) изъ уѣзднаго земскаго собранія и 2) изъ уѣздной земской управы. Собраніе составляется изъ земскихъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными землевладѣльцами, городскими обществами (исключая городовъ, приравненныхъ къ

[1]) Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, 1864; *Лохвицкій*, Губернія и ея земскія и правительственныя учрежденія; *Скалонъ*, Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія 1884; Его-же, Земскіе вопросы, 1882; *Ивановскій*, Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго управленія; *Головинъ*, Наше мѣстное управленіе и мѣстное представительство; *Головачевъ*, Десять лѣтъ реформъ. «Сборникъ распоряженій правительства по земскимъ учрежденіямъ; изд. мин. вн. дѣлъ 10 томовъ; Земскій Ежегодникъ, изд. Вол. Эк. Общ.; *Абрамовъ*, Что сдѣлало земство и что оно дѣлаетъ; *Мышъ*, Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890; *Аненковъ*, Задачи губернскаго земства; *Верховской*, Сборникъ рѣшеній Пр. Сената по земскимъ дѣламъ, 1874; Матеріалы по земскому общественному устройству, изд. Хоз. Д-та М. Вн. Д. тт. I—II, 1885—1886.

уѣзду) и сельскими обществами. Выборами гласныхъ руководитъ уѣздный предводитель дворянства. Число гласныхъ, избираемыхъ въ каждомъ уѣздѣ съѣздами отъ землевладѣльцевъ, городовъ и сельскихъ обывателей, опредѣляется особенною росписью. Число гласныхъ различно по уѣздамъ; среднимъ числомъ оно равняется 30, maximum 80 и minimum 12. Большая часть гласныхъ (почти $^1/_2$) приходится на долю крупныхъ землевладѣльцевъ. Уѣздное земское собраніе состоитъ изъ уѣздныхъ гласныхъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства; оно собирается ежегодно одинъ разъ на 10 дней. Срокъ засѣданія можетъ продлить губернаторъ. Въ чрезвычайныхъ случаяхъ собранія созываются по разрѣшенію мин. вн. дѣлъ. Земская управа считается исполнительнымъ органомъ уѣзднаго собранія и состоитъ изъ предсѣдателя и 2—6 членовъ, избираемыхъ на 3 года земскимъ собраніемъ изъ членовъ послѣдняго. Предсѣдатель и члены управы утверждаются въ должности губернаторомъ.

Губернскія земскія учрежденія состоятъ: 1) изъ губернскаго земскаго собранія и 2) изъ губернской земской управы. Въ составъ собранія входятъ гласные, избираемые уѣздными земскими собраніями на 3 года на основаніи росписанія, приложеннаго къ положенію о земскихъ учрежденіяхъ. Число губернскихъ гласныхъ отъ каждаго уѣзда достигаетъ среднимъ числомъ 4—5, maximum 14 и minimum 2. Обыкновенныя собранія собираются ежегодно разъ на 20 дней, а чрезвычайныя разрѣшаются властью мин. вн. дѣлъ. Управа состоитъ изъ предсѣдателя и 2—6 членовъ, избираемыхъ на 3 года губернскимъ земскимъ собраніемъ. Предсѣдатель и члены утверждаются въ своихъ должностяхъ и замѣщаются въ случаѣ отсутствія ихъ другими членами властью мин. вн. дѣлъ. Для завѣдыванія имуществами и учрежденіями, принадлежащими земству, земскія собранія назначаютъ изъ своей среды уполномоченныхъ. Отношеніе земскаго собранія къ управѣ состоитъ въ томъ, что собранію принадлежатъ власть распорядительная и общій надзоръ за дѣлами, а управѣ принадлежатъ исполненіе и ближайшее завѣдываніе текущими дѣлами. Губернское земское собраніе не

составляетъ высшей инстанціи въ отношеніи уѣздныхъ собраній. По закону 1882 г. губернскому земскому собранію предоставлено право издавать обязательныя постановленія для мѣстныхъ земскихъ учрежденій своей губерніи.

Къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій относятся: 1) завѣдываніе имуществами, капиталами и земскими денежными сборами земства, 2) раскладка тѣхъ денежныхъ государственныхъ сборовъ, распредѣленіе которыхъ по губерніямъ и уѣздамъ возлагается на земскія учрежденія, 3) попеченіе о мѣстномъ благоустройствѣ (устройство и содержаніе путей сообщенія и зданій, содержимыхъ за счетъ земства, мѣры обезпеченія народнаго продовольствія, мѣры призрѣнія бѣдныхъ и взаимнаго страхованія, попеченіе о мѣстной торговлѣ и промышленности, мѣры народнаго здравія и забота о школахъ преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи), 4) попеченіе о безопасности (мѣры противъ падежа скота, управленіе дѣлами взаимнаго земскаго страхованія отъ огня имущества, мѣры охраненія посѣвовъ отъ истребленія ихъ вредными животными) и 5) представленіе высшему правительству свѣдѣній и заключеній по предметамъ, касающимся мѣстныхъ нуждъ и пользъ, губернскихъ и уѣздныхъ, а также ходатайство предъ правительствомъ о принятіи мѣръ и изданіи законовъ для удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ и пользъ.

Всѣ указанныя дѣла распредѣляются между губернскимъ и уѣздными земскими собраніями самими земскими учрежденіями. Кромѣ того, къ вѣдомству губернскихъ земскихъ учрежденій относятся: раздѣленія на губернскія и уѣздныя земскихъ зданій, сооруженій, повинностей и т. д., дѣла объ открытіи, перенесеніи и измѣненіи срока ярмарокъ, дѣла объ открытіи новыхъ пристаней, представленіе чрезъ начальника губерніи ходатайствъ о перечисленіи земскихъ дорожныхъ сооруженій, раскладка между уѣздами государственныхъ сборовъ и т. д.

А къ вѣдомству уѣздныхъ земскихъ учрежденій относятся: раскладка внутри уѣзда государственныхъ и губернскихъ сборовъ, представленіе губернскимъ мѣстнымъ учрежденіямъ свѣдѣній по предметамъ хозяйства, разрѣшеніе на открытіе тор-

говъ и базаровъ и т. д. Предметы вѣдомства, предоставленные закономъ земству, а также и расходы на удовлетвореніе земскихъ нуждъ раздѣляются по закону на обязательные и необязательные. Неисполненіе обязательныхъ повинностей со стороны земства влечетъ за собою, послѣ безуспѣшнаго напоминовенія губернатора, съ разрѣшенія мин. вн. дѣлъ непосредственное принудительное выполненіе за счетъ земства. Такъ какъ земства признаны юридическими лицами, то они имѣютъ право пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вчинать иски и отвѣтствовать въ судахъ по имущественнымъ дѣламъ земства. Хотя земскія учрежденія и дѣйствуютъ самостоятельно, но законъ опредѣляетъ случаи, когда распоряженія земствъ подлежатъ утвержденію правительственныхъ учрежденій. Земскія учрежденія не должны выходить изъ круга указанныхъ имъ дѣлъ; въ противномъ случаѣ, постановленія ихъ считаются недѣйствительными. «Всѣ постановленія земскихъ собраній сообщаются безъ замедленія начальнику губерніи, а изъ нихъ поименованныя въ ст. 92 представляются губернаторомъ въ мин. вн. дѣлъ». Если губернаторъ не опротестуетъ постановленія въ теченіе 7 дней, послѣднее считается получившимъ законную силу. При возраженіи губернатора собраніе разсматриваетъ подробно обстоятельство, подавшее поводъ къ возраженію. При вторичномъ протестѣ губернатора, когда онъ находитъ постановленіе незаконнымъ, приведеніе въ исполненіе постановленія земскаго собранія пріостанавливается. Окончательное рѣшеніе дѣла принадлежитъ 1 департаменту Сената. Извѣстный кругъ дѣлъ утверждается губернаторомъ, а болѣе важныя дѣла нуждаются въ утвержденіи мин. вн. дѣлъ. Хотя дѣятельность земскихъ учрежденій въ сферѣ внутренняго управленія не осталась безъ благихъ результатовъ, но въ строѣ и дѣятельности земскихъ учрежденій существовали и существуютъ важные недостатки. «Дѣятельность земскихъ учрежденій», гласитъ Высочайшій указъ 12-го іюня 1890 (Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, Высочайше утвержденное 12 іюня 1890 г.), «во многомъ принесла пользу населенію, но двадцатипятилѣтній опытъ убѣдилъ, что въ узаконеніяхъ

опредѣляющихъ составъ и порядокъ дѣйствій означенныхъ учрежденій, есть недостатки, препятствующіе правильному ихъ развитію». Положеніе 1890 г. издано взамѣнъ положенія 1864 г. Новое положеніе будетъ вводиться постепенно.

Главная задача земскихъ учрежденій и по закону 1890 г. состоитъ въ заботѣ ихъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ. Существенныя измѣненія и дополненія положенія 1864 г. выражаются въ слѣдующемъ: 1) Отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній, не соотвѣтствующихъ общегосударственнымъ интересамъ или же явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія, разрѣшается окончательно по представленію мин. вн. дѣлъ государственнымъ совѣтомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда отмѣна или измѣненіе вызываетъ возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ размѣра. Если подобное постановленіе не связано съ сборомъ или возвышеніемъ земскаго обложенія, отмѣна или измѣненіе зависитъ по представленію мин. вн. дѣлъ отъ разрѣшенія комитета министровъ. 2) Министру вн. дѣлъ предоставлено право образовать въ каждой губерніи губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія, на которыя и возложено будетъ исполненіе всѣхъ мѣстныхъ распоряженій по введенію въ дѣйствіе новаго положенія 1890 г. Главная же функція присутствія, какъ новаго мѣстнаго учрежденія будетъ состоять въ обсужденіи въ подлежащихъ случаяхъ правильности и законности постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій и въ рѣшеніи другихъ дѣлъ, указанныхъ въ новомъ положеніи. Присутствіе состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, прокурора окружнаго суда, предсѣдателя губернской земской управы или замѣняющихъ ихъ по закону лицъ и одного члена отъ губернскаго земскаго собранія, избираемаго симъ послѣднимъ изъ членовъ губернской управы или гласныхъ собранія. Кромѣ этихъ лицъ, въ засѣданіе присутствія съ правомъ голоса приглашается начальникъ того мѣстнаго правленія того вѣдомства, до коего дѣло относится. Предсѣдателю предоставляется право приглашать въ засѣданія присутствія не-

принадлежащихъ къ составу онаго лицъ. Дѣла въ присутствіи рѣшаются большинствомъ голосовъ, но губернаторъ, въ случаѣ несогласія съ рѣшеніемъ большинства членовъ, пріостанавливаетъ исполненіе рѣшенія присутствія и представляетъ дѣло мин. вн. дѣлъ, который или предлагаетъ губернатору о приведеніи рѣшенія въ исполненіе, или входитъ въ сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ рѣшенія. На рѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія земское собраніе можетъ принести жалобу въ сенатъ. Жалоба приносится земскою управою губернатору, который съ подлиннымъ по дѣлу производствомъ представляетъ ее мин. вн. дѣлъ. Послѣдній въ трехмѣсячный срокъ вноситъ жалобу на разрѣшеніе сената. Этотъ порядокъ обжалованія касается только тѣхъ постановленій земскаго собранія, которыя несогласны съ закономъ или состоялись съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій. Новое положеніе, по сравненію съ прежнимъ, усиливаетъ вліяніе крупнаго землевладѣнія на рѣшеніе вопросовъ, связанныхъ съ мѣстными пользами и нуждами губерній и уѣздовъ. Главнымъ недостаткомъ новаго положенія является то, что оно, какъ и прежнее, распространяется только на меньшую половину губерній (35) отечества, благодаря чему нарушается принципъ единства въ государственномъ управленіи.

§ 46. 1) *Дворянское управленіе* [1]). До реформъ Александра II дворянское самоуправленіе было организовано на болѣе широкихъ началахъ, чѣмъ городское самоуправленіе. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. и жалованная грамота 1785 г. предоставили дворянству право завѣдывать внутренними сословными дѣлами и право замѣщать разныя должности по общественному дворянскому управленію посредствомъ выборовъ. Дворяне каждой губерніи составляютъ отдѣльное дворянское общество. Въ составъ об-

[1]) Кромѣ сочиненій, указанныхъ пр. *А. Градовскимъ* (Начало Рус. гос. права, т. III), см. еще работы кн. *П. Трубецкаго*, Памятная книга для уѣзднаго предводителя дворянства, 1887 (въ этомъ трудѣ подробно изложено положительное дѣйствующее право); *Устимовича*, Законы о дворянствѣ, 1886 и *Г. Вл.*, Дворянское землевладѣніе въ связи съ мѣстной реформой, 1887.

щества входятъ всѣ потомственные дворяне, записанные въ мѣстныя родословныя книги. Дворянское общество цѣлой губерніи является юридическимъ лицомъ. Губернское дворянское собраніе, какъ главный органъ дворянскаго общества, собирается одинъ разъ въ три года. Право участія въ собраніяхъ принадлежитъ только потомственнымъ дворянамъ губерніи. Право участія въ выборахъ бываетъ личнымъ и по уполномочію, что зависитъ отъ имущественнаго ценза дворянъ. Права дворянскаго собранія выражаются: 1) въ правѣ избранія изъ своей среды лицъ для занятія опредѣленныхъ должностей (предводителя, депутатовъ дворянскихъ собраній, секретаря дворянскаго собранія, двухъ засѣдателей въ дворянскую опеку и засѣдателя въ уѣздное полицейское управленіе), 2) въ правѣ составлять общественную казну посредствомъ добровольныхъ взносовъ, 3) въ правѣ совѣщаться о своихъ нуждахъ и пользахъ и 4) въ правѣ представлять о своихъ нуждахъ и пользахъ правительству и даже въ важныхъ случаяхъ подавать всеподданнѣйшее прошеніе Императорскому Величеству.

Для непосредственнаго внутренняго управленія дворянскими дѣлами существуютъ слѣдующія дворянскія учрежденія: 1) Депутатское собраніе. Собраніе, какъ комитетъ дворянскаго общества, состоитъ изъ губернскаго предводителя дворянства и депутатовъ, избираемыхъ отъ каждаго уѣзда по одному депутату на 3 года. Предметомъ дѣятельности депутатскаго собранія являются: дѣла по веденію дворянскихъ родословныхъ книгъ и по выдачѣ извѣстнаго рода документовъ, участіе въ распоряженіяхъ и наложеніи опекъ на дворянскія имѣнія въ извѣстныхъ случаяхъ и, наконецъ, содержаніе формулярныхъ списковъ лицъ, служащихъ по выбору дворянства. 2) Дворянская опека. Опека состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, и вѣдаетъ опекунскія дѣла мѣстнаго дворянства. Въ составъ опеки входятъ засѣдатели, избираемые дворянствомъ на три года и утверждаемые въ этой должности губернаторомъ. 3) Предводитель дворянства. Съ одной стороны предводитель печется о «пользахъ дворянства и объ охраненіи въ дворянской сферѣ благоустройства и порядка», а съ другой—онъ является

органомъ общеадминистративныхъ и всесословныхъ учрежденій. Губернскій предводитель является въ губерніи вторымъ лицомъ послѣ губернатора. Уѣздные предводители не состоятъ въ подчиненномъ отношеніи къ губернскому предводителю; они занимаютъ самостоятельное положеніе и подчинены непосредственно сенату.

§ 47. 2) *Купеческое управленіе.* Купеческія управы, вѣдающія дѣла по управленію купеческаго сословія, существуютъ только въ нѣкоторыхъ городахъ. Строй и дѣятельность управъ регулируется особыми положеніями. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ управъ не существуетъ, управленіе дѣлами купеческаго сословія возложено на купеческихъ старостъ и ихъ товарищей. Старосты избираются ежегодно каждою гильдіею порознь и утверждаются въ должности губернаторомъ. Предметъ вѣдомства управъ и старостъ заключается въ попеченіи о дѣлахъ сословія, въ раскладкѣ и сборѣ податей, въ попеченіи объ отбываніи казенныхъ, городскихъ и сословныхъ повинностей, и въ веденіи списковъ сословія.

§ 48. 3) *Мѣщанское управленіе* [1]). Внутреннее управленіе дѣлами мѣщанскаго сословія въ нѣкоторыхъ городахъ возложено на мѣщанскія управы, строй и дѣятельность которыхъ регулированы особыми положеніями. Въ городахъ, гдѣ дѣйствуетъ городовое положеніе 1870 г., мѣщанскому обществу разрѣшено учреждать съ разрѣшенія губернатора мѣщанскія управы. Тамъ, гдѣ не учреждены мѣщанскія управы, дѣла мѣщанскаго общества вѣдаютъ мѣщанскіе старосты и ихъ помощники. Должностныя лица избираются мѣщанскимъ обществомъ изъ среды своего сословія. Если же отъ мѣщанскаго сословія выдѣлятся ремесленники, то послѣдніе избираютъ ремесленнаго голову, цеховыхъ старшинъ, ихъ товарищей и подмастерскихъ выборныхъ. Для взиманія денежныхъ сборовъ избираются мѣщанскимъ и ремесленнымъ обществами старосты изъ благонадежныхъ людей.

---

[1]) *Мышъ*, Сборникъ правительственныхъ узаконеній и судебныхъ разъясненій о мѣщанскихъ и ремесленныхъ управленіяхъ, 1890 г.

§ 49. 4) *Крестьянское управленіе* [1]). Крестьянское самоуправленіе, созданное положеніемъ 17 февраля 1861 г., имѣетъ своимъ предметомъ урегулированіе самостоятельнаго управленія хозяйственными и административными дѣлами сельскаго населенія. «Крестьяне», гласитъ 17 ст. общ. полож. о крестьянахъ, «для завѣдыванія хозяйственными дѣлами соединяются въ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда—въ волости». Въ составъ волости входитъ нѣсколько смежныхъ сельскихъ обществъ. Сельское общество образуется изъ крестьянъ, соединенныхъ общностью земельныхъ владѣній. Волость является административной единицей не только для крестьянскаго управленія, но и для общеадминистративнаго управленія. Нѣкоторые органы волостнаго управленія (старшина) имѣютъ и полицейскую власть. Даже органы сельскаго управленія выполняютъ не только хозяйственныя задачи, но и многія общеполицейскія обязанности. Сельскіе обыватели цѣлаго селенія или нѣсколькихъ смежныхъ поселковъ, пользующихся всѣми или нѣкоторыми угодьями сообща, соединяются въ сельскія общества. Органами сельскаго общественнаго управленія являются: 1) сельскій сходъ и 2) сельскій староста. Кромѣ того, сельское общество можетъ имѣть и другихъ должностныхъ лицъ (сборщика податей, смотрителя больницы и т. д.).

Въ составъ сельскаго схода входятъ всѣ крестьяне-домохозяева, принадлежащіе къ данному сельскому обществу, и всѣ выборныя должностныя лица сельскаго управленія. Къ предметамъ вѣдомства сельскаго схода относятся хозяйство и управ-

---

[1]) *Скребницкій*, Крестьянское дѣло въ царствованіе имп. Александра II.; *Кавелинъ*, Взглядъ на русскую сельскую общину; *Астыревъ*, Очерки крестьянскаго самоуправленія; *Семеновъ*, Освобожденіе крестьянъ въ царств. Александра II, т. 1, 1889; *Головинъ*, Сельская община въ литературѣ и дѣйствительности; *Евреиновъ*, Омѣстной реформѣ; *Кавелинъ*, Крестьянскій вопросъ, 1882; *Корфъ*, Ближайшія нужды мѣстнаго управленія; *Пругавинъ*, Русская земельная община, 1888; *Тригоровъ*, Община и подать, 1882; *Даниловъ*, Положенія о сельскомъ состояніи, ч. I—III; *Скоробовъ*, Сборникъ узаконеній и распоряженій правительства о крестьянахъ, т. I—II, 1885—1886; Св. Зак. т. II, ч. 1 изд. 1886; ст. 2133 и сл.

леніе дѣлами общества. Изъ многоразличныхъ дѣлъ важнѣйшими являются: 1) распоряженіе общественною землею (передѣлъ и раздѣлъ мірской земли), 2) раскладка податей и повинностей и ихъ взысканіе, 3) раскладка повинностей въ пользу помѣщика тамъ, гдѣ обязательныя отношенія не окончены, 4) постановленіе приговоровъ о принятіи и выходѣ членовъ изъ общества, 5) приговоры объ удаленіи изъ общества вредныхъ и порочныхъ его членовъ, 6) выборы должностныхъ лицъ сельскаго управленія и представителей на волостной сходъ, 7) учетъ избранныхъ обществомъ должностныхъ лицъ, 8) назначеніе опекуновъ и попечителей надъ несовершеннолѣтними, 9) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ общества (благоустройствѣ, призрѣніи бѣдныхъ и обученіи грамотѣ), 10) право пріобрѣтать имущество, право выдачи довѣренностей на веденіе процессовъ, 11) назначеніе сборовъ на мірскіе расходы и т. д. Хотя законъ стремится подробно опредѣлить предѣлъ вѣдомства сельскаго общества, но сфера дѣятельности органовъ крестьянскаго самоуправленія едва ли можетъ быть имъ точно установлена [1]). Потребности крестьянскаго самоуправленія въ разныхъ мѣстностяхъ такъ разнообразны, что для законодателя нѣтъ возможности установить точную, отвлеченную границу для дѣятельности крестьянскихъ обществъ. Рѣшенія схода признаются законными только въ томъ случаѣ, если на немъ присутствовалъ сельскій староста и половина всѣхъ членовъ общества, имѣющихъ право участія на сходѣ. Болѣе важныя дѣла (раздѣлъ общинной земли, удаленіе порочныхъ членовъ и нѣкоторыя другія) рѣшаются двумя третями членовъ. Нѣкоторые приговоры окончательно утверждаются уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ или земскимъ начальникомъ и съѣздомъ начальниковъ.

Земскому начальнику принадлежитъ право надзора за всѣми установленіями крестьянскаго общественнаго управленія (Полож. о земск. нач., ст. 22). Если земскій начальникъ удостовѣрится, что приговоръ волостнаго или сельскаго схода по-

[1]) *Горемыкинъ*, Сборникъ рѣшеній сената по крестьянскимъ дѣламъ.

становленъ несогласно съ законами, либо клонится къ явному ущербу сельскаго общества, то онъ, остановивъ исполненіе приговора, представляетъ его вмѣстѣ съ своимъ заключеніемъ на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда (ib., ст. 31). На утвержденіе съѣзда идутъ: 1) приговоры относительно порядка взиманія и храненія казенныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ съ крестьянъ и относительно порядка учета волостныхъ правленій и должностныхъ лицъ волостнаго и сельскаго общественныхъ управленій въ означенныхъ суммахъ и 2) приговоры о соединеніи мелкихъ сельскихъ обществъ съ другими сельскими обществами съ приложеніемъ заключенія земскаго начальника (ст. 32). Приговоры же сельскихъ сходовъ о разрѣшеніи продажи принадлежащихъ малолѣтнимъ крестьянамъ недвижимыхъ и движимыхъ имуществъ, а также приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ объ удаленіи порочныхъ членовъ изъ крестьянскаго общества и непринятіи въ свою среду опороченныхъ по суду лицъ повѣряются земскимъ начальникомъ и утверждаются губернскимъ присутствіемъ (ст 33 и 34). Приговоры сельскаго схода, подлежащіе утвержденію земскаго начальника или уѣзднаго съѣзда, должны быть записаны въ книгу. Земскій начальникъ вправѣ разсматривать всѣ приговоры, постановляемые волостными и сельскими сходами (ст. 30). Этими постановленіями дѣятельность крестьянскаго самоуправленія въ значительной степени ограничена. Правомочія земскихъ начальниковъ, съѣздовъ и губернскихъ присутствій гораздо обширнѣе, чѣмъ правомочія непремѣнныхъ членовъ и уѣздныхъ и губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій.

Исполнительная власть въ предѣлахъ общества принадлежитъ сельскому старостѣ. Сельскій староста, избираемый сельскимъ обществомъ, вѣдаетъ текущія хозяйственныя и полицейскія дѣла. Какъ полицейскій органъ, староста принимаетъ мѣры для охраненія тишины, благочинія и безопасности (задержаніе бѣглыхъ, бродягъ, подача помощи въ несчастныхъ случаяхъ, предварительное дознаніе при преступленіяхъ и т. д.).

Волость, какъ административная единица, предназначена для выполненія административныхъ задачъ. Въ составъ волости входятъ близлежащія другъ къ другу сельскія обще-

ства по преимуществу одного уѣзда. Вообще разстояніе сельскихъ обществъ отъ волости не должно превосходить 12 верстъ, но допускаются и исключенія. Въ составъ волостнаго управленія входятъ: 1) волостной сходъ, 2) волостной старшина, 3) волостное правленіе и 4) волостной судъ.

Волостной сходъ составляется изъ избираемыхъ должностныхъ лицъ сельскаго и волостнаго управленій и изъ крестьянъ, избираемыхъ отъ каждаго принадлежащаго къ волости селенія по одному представителю отъ каждыхъ 10 дворовъ. Предметами вѣдомства схода являются слѣдующія дѣла: 1) выборъ должностныхъ лицъ и повѣрка ихъ дѣйствій, 2) хозяйственныя и общественныя дѣла цѣлой волости, 3) выдача довѣренностей на ходатайство по дѣламъ волости, 4) назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей, 5) мѣры общественнаго призрѣнія, устройство училищъ и запасныхъ магазиновъ и 6) многія другія дѣла. Рѣшенія волостнаго схода признаются дѣйствительными, если на сходѣ присутствовали старшина или заступающій его мѣсто и не менѣе двухъ третей имѣющихъ право голоса на волостномъ сходѣ крестьянъ. Дѣла рѣшаются или единогласно, или по большинству голосовъ. Жалобы на рѣшенія волостнаго схода приносятся въ уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе или въ уѣздный съѣздъ земскихъ начальниковъ тамъ, гдѣ введено положеніе о земскихъ начальникахъ. Тамъ, гдѣ введено положеніе о земскихъ начальникахъ, волостной старшина представляетъ земскому начальнику заблаговременно списокъ дѣлъ, предназначенныхъ къ разсмотрѣнію на волостномъ сходѣ.

Волостной старшина, вѣдающій текущія дѣла управленія, обязанъ вести наблюденіе за сохраненіемъ общаго порядка, благочинія и безопасности въ предѣлахъ волости и принимать для того соотвѣтствующія мѣры. Ему, какъ власти полицейской, подчинены сельскіе старосты. Кромѣ того, на волостномъ старшинѣ лежатъ функціи благоустройства (попеченіе о волостныхъ училищахъ, больницахъ и т. д.).

Кромѣ взысканій, земскій начальникъ по жалобѣ частныхъ лицъ или по своему усмотрѣнію имѣетъ право за болѣе важныя

нарушенія временно устранять всѣхъ должностныхъ лицъ (въ томъ числѣ и волостныхъ судей) сельскаго и волостнаго управленій отъ должности и входить съ представленіемъ въ уѣздный съѣздъ о совершенномъ увольненіи ихъ отъ службы или о преданіи ихъ суду (Полож. о земск. нач., ст. 62). Тамъ, гдѣ дѣйствуетъ положеніе о земскихъ начальникахъ, губернатору принадлежитъ право примѣнять не только мѣры, означенныя въ статьяхъ общаго губернскаго учрежденія (Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 516, изд. 1876), но и въ особо уважительныхъ причинахъ удалять всѣхъ должностныхъ лицъ волостнаго или сельскаго управленій, за исключеніемъ лишь волостныхъ старшинъ. Послѣднихъ онъ устраняетъ временно отъ исполненія обязанностей и предлагаетъ уѣздному съѣзду войти въ губернское присутствіе объ окончательномъ удаленіи виновныхъ отъ должности или о преданіи ихъ суду.

Волостное правленіе составляется, подъ предсѣдательствомъ волостнаго старшины, изъ всѣхъ сельскихъ старостъ и сборщиковъ податей. Въ составъ правленія входятъ иногда и засѣдатели, избираемые волостнымъ сходомъ. Дѣла рѣшаются или коллегіально или единолично волостнымъ старшиною. Коллегіальному рѣшенію правленія подлежатъ слѣдующія дѣла: 1) производство денежныхъ расходовъ, утвержденныхъ волостнымъ сходомъ, 2) продажа крестьянскаго имущества при неисправной уплатѣ податей или по взысканіямъ частныхъ лицъ, кромѣ случаевъ, возложенныхъ на общую полицію, и 3) опредѣленіе и увольненіе служащихъ по найму волостныхъ должностныхъ лицъ. Всѣ другія дѣла рѣшаются и выполняются волостнымъ старшиною единолично. Членамъ правленія принадлежитъ только совѣщательный голосъ, если ихъ спроситъ старшина. Веденіе книгъ (книга для взноса рѣшеній волостнаго старшины по требованію правленія, книга для постановленій волостнаго схода, книга о крестьянскихъ договорахъ и др.) въ волостномъ правленіи возлагается на волостнаго писаря подъ надзоромъ старшины. На писаря возлагается также и все дѣлопроизводство. Земскому начальнику предоставлено право удалять отъ должностей неблагонадежныхъ волостныхъ и сельскихъ писарей.

Въ составъ волостнаго суда входятъ 4—12 судей, избираемыхъ ежегодно на волостномъ сходѣ. Присутствіе суда состоитъ изъ 3 судей (minimum). Судьи отправляютъ ихъ должности или безсмѣнно въ теченіи года, или по установленной волостнымъ сходомъ очереди. Въ производствѣ суда не принимаетъ участія волостной старшина. Вѣдомству суда подлежатъ какъ гражданскія дѣла (до 100 р.), такъ и уголовные маловажные проступки, за которые назначаются или денежный штрафъ до 3 руб., или арестъ до 7 дней, или общественныя работы до 6 дней или наказаніе розгами до 20 ударовъ. Волостные судьи руководствуются закономъ или, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, мѣстными обычаями. Жалобы на рѣшенія суда приносятся въ уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе. Компетенція волостнаго суда распространяется на лицъ, подвѣдомственныхъ волостному устройству [1]). Временныя правила 1889 г. измѣнили организацію и кругъ вѣдомства волостныхъ судовъ тамъ, гдѣ введено положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ. Волостной судъ состоитъ изъ 4 судей, изъ которыхъ одинъ по усмотрѣнію уѣзднаго съѣзда назначается предсѣдателемъ. Съѣздъ можетъ назначить предсѣдателемъ и волостнаго старшину. Земскій начальникъ утверждаетъ избираемыхъ сельскими обществами лицъ въ должностяхъ волостныхъ судей на три года. Въ судьи избираются лица, имѣющія не менѣе 35 лѣтъ и по возможности грамотныя. Волостные судьи получаютъ жалованье изъ волостныхъ суммъ. Судъ собирается не менѣе двухъ разъ въ мѣсяцъ. Въ составъ присутствія входитъ не менѣе 3 судей. Дѣлопроизводство возлагается земскимъ начальникомъ на одного изъ судей или на писаря подъ наблюденіемъ предсѣдателя. Надзоръ за дѣятельностью суда возложенъ на мѣстнаго земскаго начальника. Компетенціи суда подлежатъ гражданскія (до 300 р.) и маловажныя уголовныя дѣла. Каратель-

[1]) *Бразоль*, Объ упраздненіи волостныхъ и сельскихъ судовъ, 1886; *Скоробогатовъ*, Очерки крестьянскаго суда, 1882; *Зарудный*, Законъ и жизнь; *Лучининъ*, ст. въ «Рус. Вѣст.», 1868; Труды коммиссій, ревизовавшихъ волостные суды; *Чулковъ*, Волостной судъ по общему положенію 19 февр. 1861 г., 1884; *Дашкевичъ*, О волостномъ судѣ и его реформѣ.

ная власть суда опредѣляется слѣдующими размѣрами: 1) выговоръ, 2) денежное взысканіе отъ 25 коп. до 30 р., или, при несостоятельности къ уплатѣ его, общественныя работы, 3) арестъ до 15 или до 30 дней, 4) наказаніе розгами до 20 ударовъ. Споры о подсудности рѣшаются земскимъ начальникомъ. Судъ руководствуется и законами, и мѣстными обычаями. Рѣшеніе суда записывается въ книгу. Жалобы на рѣшенія волостнаго суда приносятся чрезъ волостной судъ земскому начальнику, который и препровождаетъ рѣшенія, влекущія за собою арестъ свыше 3 дней, тѣлесное наказаніе, денежное взысканіе свыше 5 рублей и тяжебное дѣло, по которому присуждено болѣе 30 руб., на окончательное разсмотрѣніе и утвержденіе уѣзднаго съѣзда. Изъ этого видно, что компетенція волостнаго суда увеличена. Ближайшій и непосредственный надзоръ за волостными судами порученъ земскимъ начальникамъ и ихъ съѣздамъ. Земскій начальникъ производитъ не менѣе двухъ разъ въ годъ ревизію каждаго изъ состоящихъ въ его участкѣ волостныхъ судовъ. Въ составъ суда входитъ иногда и административное лицо—волостной старшина. Независимость судей болѣе ограничена, чѣмъ то было ранѣе.

§ 50. *Надзоръ за дѣятельностію крестьянскаго управленія* возложенъ на спеціальныя правительственныя учрежденія. Положеніе 19 февраля создало институтъ мировыхъ посредниковъ, на которыхъ и былъ возложенъ въ первое время послѣ освобожденія крестьянъ надзоръ за дѣятельностію крестьянскихъ установленій. Занятіе должности посредника обусловливалось имущественнымъ цензомъ (владѣніе 150 дес. земли). Функціи мировыхъ посредниковъ заключались въ приведеніи въ дѣйствіе положенія 19 февраля, въ разрѣшеніи столкновеній между помѣщиками и крестьянами, въ наблюденіи за правильностію общественнаго управленія и за исправнымъ исполненіемъ лежащихъ на крестьянахъ обязанностей. Въ 1864 г. должность мирового посредника была упразднена тамъ, гдѣ введены земскія и мировыя учрежденія. Функціи посредниковъ, по закону 1864 г., были распредѣлены между уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ, непремѣннымъ членомъ

послѣдняго, общей полиціей и нотаріальными учрежденіями. Уѣздное присутствіе состоитъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ предсѣдателя земской управы, непремѣннаго члена, уѣзднаго исправника и почетнаго мироваго судьи. Уѣздныя присутствія составляютъ списокъ лицъ, имѣющихъ право быть непремѣнными членами. Губернское земское собраніе изъ этихъ лицъ выбираетъ опредѣленное число непремѣнныхъ членовъ не болѣе одного на уѣздъ. Непремѣнные члены утверждаются въ должности мин. вн. дѣлъ. Къ предметамъ вѣдомства уѣзднаго присутствія отнесены: 1) утвержденіе или назначеніе волостныхъ старшинъ, 2) взысканіе съ должностныхъ лицъ волостнаго управленія и преданіе ихъ суду, 3) удаленіе отъ должности волостныхъ и сельскихъ писарей, 4) утвержденіе сроковъ для созванія волостныхъ сходовъ, 5) соединеніе мелкихъ обществъ въ одно сельское общество; 6) надзоръ за сельскими банками, 7) разсмотрѣніе жалобъ на должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія и т. д. Членамъ присутствія предоставлено право ревизіи и надзора за всѣми волостнымъ и сельскимъ управленіями. Непремѣнный членъ завѣдываетъ земельными отношеніями между помѣщиками и крестьянами. Исправникъ же обязанъ слѣдить за своевременнымъ поступленіемъ податей и отбываніемъ повинностей, лежащихъ на крестьянахъ; ему принадлежитъ право штрафовать должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія. Высшею же въ губерніи инстанціею по дѣламъ крестьянскаго управленія является губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе; оно состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства, непремѣннаго члена, избираемаго губернскимъ земскимъ собраніемъ, управляющаго казенною палатою, управляющаго государственными имуществами и прокурора мѣстнаго окружнаго суда.

Ради «правильнаго развитія благосостоянія въ средѣ сельскихъ жителей Имперіи», законъ 12 іюля 1889 г. создаетъ новыя правительственныя учрежденія, «которыя соединяли бы въ себѣ попечительство надъ сельскими обывателями съ заботами по завершенію крестьянскаго дѣла и съ обязанностями

по охраненію благочинія, общественнаго порядка, безопасности и правъ частныхъ лицъ въ сельскихъ мѣстностяхъ». Новое законоположеніе распространится на 35 губ. Европейской Россіи. Положеніемъ и правилами о земскихъ участковыхъ начальникахъ, городскихъ судьяхъ и волостномъ судѣ 1889 г. будутъ упразднены не только губернскія и уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ учрежденія, но и мировыя судебныя учрежденія въ этихъ губерніяхъ (кромѣ нѣкоторыхъ большихъ городовъ). Съ введеніемъ въ каждой губерніи положенія о земскихъ начальникахъ, будутъ упразднены: 1) губернскія и уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, 2) должности непремѣнныхъ членовъ сихъ установленій и 3) съѣзды мировыхъ судей, равно и должности участковыхъ и добавочныхъ мировыхъ судей, секретарей и помощниковъ секретарей съѣздовъ и состоящихъ при послѣднихъ судебныхъ приставовъ въ уѣздѣ.

По положенію о земскихъ участковыхъ начальникахъ, уѣздъ раздѣляется на нѣсколько земскихъ участковъ, и въ каждомъ изъ послѣднихъ назначается земскій участковый начальникъ изъ мѣстныхъ потомственныхъ дворянъ, съ имуществомъ въ уѣздѣ цѣнностію не ниже 7,000 р. Списки лицамъ, желающимъ поступить на эту должность, ведутся уѣздными предводителеми дворянства. Назначеніе на должность и увольненіе по представленію губернатора и по совѣщанію его съ губернскимъ и уѣзднымъ предводителями дворянства, зависятъ отъ мин. вн. дѣлъ.

Предметомъ вѣдомства земскихъ начальниковъ являются слѣдующія дѣла: 1) завѣдываніе управленіемъ и поземельнымъ устройствомъ сельскихъ обывателей, т. е. функціи, лежавшія ранѣе на мировыхъ посредникахъ, 2) надзоръ за всѣми установленіями крестьянскаго общественнаго управленія и ревизія ихъ по собственному усмотрѣнію начальниковъ и по порученію губернатора или губернскаго присутствія, 3) во время отсутствія на мѣстѣ исправника или становаго пристава надзоръ за дѣйствіями волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ по охраненію благочинія, безопасности и общественнаго порядка, 4) надзоръ за приговорами волостныхъ и сельскихъ сходовъ,

5) рѣшеніе жалобъ на должностныхъ лицъ волостнаго и сельскаго управленій, пріостановка исполненія незаконныхъ приговоровъ волостнаго и сельскаго управленій съ представленіемъ приговора съ своимъ заключеніемъ на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда, 6) утвержденіе приговоровъ волостнаго и сельскаго сходовъ по взиманію и храненію казенныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ съ крестьянъ, по учету волостныхъ правленій и должностныхъ лицъ управленія и по соединенію мелкихъ сельскихъ обществъ съ другими, 7) повѣрка приговоровъ сельскихъ и волостныхъ сходовъ объ удаленіи порочныхъ членовъ изъ обществъ, 8) надзоръ за кредитными установленіями и опеками, 9) попеченіе о хозяйственномъ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ, 10) исполненіе обязанностей мировыхъ судей, указанныхъ въ ст. 97 учр. суд. уст. Кромѣ административныхъ дѣлъ, на земскихъ начальниковъ возложены и судебныя функціи.

Что касатся предѣловъ власти земскихъ начальниковъ, то они имѣютъ право подвергать аресту не свыше 3 дней или денежному взысканію не свыше 6 р. лицъ, подвѣдомственныхъ крестьянскому общественному управленію, виновныхъ въ неисполненіи законныхъ распоряженій или требованій земскаго начальника. Земскій начальникъ вправѣ подвергать должностныхъ лицъ сельскаго и волостнаго управленій за маловажные проступки: замѣчанію, выговору, денежному взысканію не свыше 5 р. или аресту не свыше 7 дней, а за болѣе важныя проступки устранять ихъ временно отъ должности и входить съ представленіемъ въ уѣздный съѣздъ о совершенномъ увольненіи ихъ отъ службы или о преданіи ихъ суду. Постановленія земскихъ начальниковъ раздѣляются на окончательныя и неокончательныя. На послѣднія дозволяется подавать жалобу уѣздному съѣзду. Обжалованія приносятся въ мѣсячный срокъ. Руководство дѣятельностію земскихъ начальниковъ по предметамъ административнаго вѣдомства возложено на губернаторовъ и губернскія присутствія; отчеты же о своей дѣятельности начальники представляютъ ежегодно уѣздному съѣзду.

Второю инстанціею по надзору за крестьянскими установле-

ніями является уѣздный съѣздъ, имѣющій два присутствія, административное и судебное. Первое состоитъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ уѣзда, исправника и предсѣдателя земской управы. Предметами вѣдомства административнаго присутствія съѣзда считаются: 1) обязанности съѣзда мировыхъ посредниковъ, 2) разсмотрѣніе представленій, вносимыхъ въ съѣздъ земскими начальниками, и жалобъ на неокончательныя постановленія послѣднихъ, 3) разрѣшеніе по сообщеніямъ исправника продажи движимаго имущества крестьянъ для удовлетворенія причитающихся съ нихъ взысканій, 4) представленіе по предложенію губернатора въ губернское присутствіе объ окончательномъ удаленіи должностныхъ лицъ сельскаго и волостнаго управленій отъ должностей и о преданіи ихъ суду и 5) представленіе на утвержденіе губернскаго присутствія инструкцій сельскимъ и волостнымъ обществамъ и должностнымъ лицамъ крестьянскаго общественнаго управленія.

Уѣздные съѣзды собираются въ губернскомъ или въ уѣздномъ городѣ въ сроки, опредѣляемые ежегодно губернскимъ присутствіемъ. Послѣднее и предсѣдатель съѣзда вправѣ назначать чрезвычайныя собранія. Подготовленіе дѣлъ возложено на предсѣдателя съѣзда. Въ съѣздѣ участвуетъ не менѣе трехъ членовъ съѣзда. Кромѣ разсмотрѣнія жалобъ на постановленія земскихъ начальниковъ, съѣзду принадлежатъ: 1) окончательное удаленіе и преданіе суду должностныхъ лицъ волостнаго и сельскаго управленій, 2) разрѣшеніе продажи движимаго имущества крестьянъ для пополненія причитающихся съ нихъ взысканій, и нѣкоторыя другія дѣла. Постановленія съѣзда окончательны и 3) подлежатъ исполненію. Обжалованія постановленій съѣзда направляются въ губернское присутствіе.

Въ каждой изъ 35 губерній будетъ учреждено губернское присутствіе; оно будетъ состоять, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, прокурора окружнаго суда или его товарища и двухъ непремѣнныхъ членовъ и сверхъ того по дѣламъ административнымъ изъ управляющихъ казенною палатою и государственными

имуществами и изъ предсѣдателя губернской земской управы. Непремѣнные члены избираются губернаторомъ по совѣщаніи его съ губернскимъ предводителемъ дворянства, изъ числа мѣстныхъ дворянъ. На членовъ возлагаются дѣлопроизводство и исполненіе порученій губернскаго присутствія. По дѣламъ административнымъ губернское присутствіе исполняетъ всѣ обязанности, лежащія по дѣйствующимъ узаконеніямъ на губернскомъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи и, кромѣ того: 1) надзоръ за дѣятельностію земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ, 2) разсмотрѣніе и утвержденіе по представленіямъ земскихъ начальниковъ приговоровъ обществъ объ удаленіи порочныхъ членовъ, разрѣшеніе продажи недвижимыхъ и движимыхъ имуществъ, принадлежащихъ малолѣтнимъ крестьянамъ, 3) разрѣшеніе жалобъ, приносимыхъ на означенные приговоры, 4) представленія съѣздовъ объ окончательномъ удаленіи и преданіи суду должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія и т. д. Дѣла въ губернскомъ присутствіи рѣшаются единогласно или по большинству голосовъ на основаніи правилъ, установленныхъ въ законахъ относительно порядка дѣйствій губ. по кр. дѣламъ присутствій. Неокончательныя постановленія присутствія подлежатъ обжалованію въ сенатъ. По особенно важнымъ обстоятельствамъ губернаторъ можетъ не допустить исполненія постановленія губернскаго присутствія по административному дѣлу подъ собственною отвѣтственностію; въ этомъ случаѣ онъ представляетъ все дѣло мин. вн. дѣлъ, который и входитъ въ сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ неправильнаго постановленія или рѣшенія.

II. Административная юстиція [1]).

1. Общія положенія.

§ 51. Административная юстиція является новымъ институтомъ; она—продуктъ закономѣрной государственной жизни. «Для

[1]) *L. Stein*, Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege — въ ж. Zeitschrift für das Privat-und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. VI; *O. Sarwey*, das

защиты правъ и интересовъ гражданъ въ отношеніи къ администраціи и для обезпеченія законом'ърности въ управленіи—одной судебной и дисциплинарной отв'ътственности недостаточно, а рождается еще вопросъ о созданіи такихъ условій и учрежденій, которыя им'ъли бы ц'ълью предупрежденіе и пресѣченіе административной неправды» [1]). Административная юстиція возникаетъ съ того момента, когда правомочія органовъ управленія начинаютъ регулироваться законами. До этого времени правомочія органовъ управленія опред'ълялись исключительно усмотр'ѣніемъ ихъ самихъ. Д'ѣятельность высшихъ органовъ управленія не подлежала правовымъ границамъ, а низшіе органы д'ѣйствовали только на основаніи инструкцій высшихъ. Отд'ѣльныя лица въ отношеніи управленія несли только обязанности, но не им'ѣли правъ. Порядокъ изм'ѣняется съ того момента, когда самъ законъ начинаетъ регулировать права органовъ правленія и установлять границу индивидуальныхъ правъ, нарушать которую не дозволяется органамъ управленія. Законы, направленные на регулированіе д'ѣятельности управленія, въ свою очередь бол'ѣе точно опред'ѣлили и обязанности, лежащія на отд'ѣльныхъ лицахъ въ отношеніи администраціи. Но установленіе субъективныхъ правъ и ограниченіе субъективныхъ обязанностей нельзя признать единственной и главной задачей законодательныхъ постановленій и вел'ѣній въ области управленія. Задача

öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege; *R. Dareste*, La justice administrative en France; *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Verwalttungsrechtes, ч. I, § 9 и сл.; *Н. Куплевасскій*, Административная юстиція въ З. Европ'ѣ, 1879; *И. Тарасовъ*, Административная юстиція (Ж. Земство. №№ 8, 15, 17, 1882); *Его-же*, Организація адм. юстиціи. Юр. В., № 9, 1887; *А. Трифоновъ*, О м'ърахъ принужденія по прусскому и нашему законодательствамъ, 1886; *А. Градовскій*, Законъ и административное распоряженіе, Сб. Гос. Зн., т. 1; *Невскій*, Административная юстиція. Юр. В'ѣстн. 1885; *Коркуновъ*, Административная юстиція, Ж. Гр. и Уг. Пр. 1885.

[1]) *И. Тарасовъ*, Краткій очеркъ науки административнаго права, т. 1, стр. 319; *G. Meyer*; Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, T. I. § 11. «Административной юстиціей называется выполненіе правомочій особыми органами (административными судами) съ ц'ѣлію р'ѣшенія спорныхъ правовыхъ вопросовъ въ области права управленія».

частнаго права — установлять и охранять правовыя отношенія отдѣльныхъ лицъ другъ къ другу; напротивъ, принципіальная цѣль права управленія заключается въ содѣйствіи осуществленію публичныхъ интересовъ посредствомъ законодательныхъ постановленій. Если государство и допускаетъ ограниченіе индивидуальныхъ основныхъ правъ личности въ извѣстныхъ границахъ, то только ради осуществленія публичныхъ, государственныхъ интересовъ. Законы, относящіеся къ области управленія, стремятся главнымъ образомъ урегулировать строй и дѣятельность органовъ управленія ради охраны публичныхъ интересовъ, и, только какъ исключеніе, опредѣлить правовую сферу отдѣльныхъ лицъ въ отношеніи управленія. Стремленіе государства урегулировать правомочія органовъ управленія посредствомъ законодательныхъ нормъ и оградить индивидуальныя права отъ вторженія администраціи только тогда находитъ осуществленіе, когда государство создаетъ независимыя отъ администраціи учрежденія, на которыя возлагается съ одной стороны задача охраненія законодательныхъ постановленій, а съ другой—задача охраны правъ, принадлежащихъ отдѣльнымъ лицамъ. Такія учрежденія и принято называть административными судами [1]). Административная юстиція отличается отъ обыкновенной юрисдикціи (уголовной и гражданской). Уголовная юрисдикція имѣетъ цѣлію охраненіе публичнаго правоваго порядка при помощи назначенія наказаній за преступныя нарушенія его; гражданская же юрисдикція имѣетъ цѣлію охрану личной правовой сферы отъ нарушенія ея со стороны другихъ частныхъ правовыхъ субъектовъ. Напротивъ, административная юрисдикція должна обезпечить охрану публичнаго правоваго порядка и защиту индивидуальныхъ правъ отъ незаконныхъ дѣйствій органовъ управленія.

Первоначально монархическая власть регламентировала дѣятельность и права подчиненныхъ ей административныхъ учреж-

---

[1]) *И. Тарасовъ*, Краткій очеркъ науки адм. права, стр. 363: «Основная цѣль административныхъ судовъ, непремѣнно, совершенно независимыхъ отъ администраціи,—стоять на стражѣ закономѣрности въ управленіи».

деній отдѣльными инструкціями. Такая система въ области управленія измѣнилась, когда выступило раздѣленіе административной и законодательной функцій, т. е. со введенія конституціоннаго образа правленія, который установилъ различіе между закономъ, актомъ законодательной власти, и распоряженіемъ, актомъ административной власти. «Законъ» (Gesetz, lov); говоритъ Блюнчли [1]), «есть выраженіе воли законодателя; онъ отличается отъ распоряженія (Verordnung, ordonnance, decret), какъ выраженія воли правительства (Regierung) или отдѣльныхъ его органовъ (Verwaltungsbehörden); распоряженіе же должно быть закономѣрно и не выходить изъ назначенныхъ ему закономъ предѣловъ, ибо оно ниже закона». До введенія конституціоннаго образа правленія законы и административныя распоряженія, не отличаясь другъ отъ друга ни формально, ни матеріально, не опредѣляли точно и правовой границы управленія. Вопросы о цѣлесообразности и правомѣрности управленія рѣшались самими же административными учрежденіями. Безпристрастность, правильность и однообразность примѣненія административныхъ нормъ достигались до извѣстной степени коллегіальностью, рядомъ высшихъ и низшихъ инстанцій и формами дѣлопроизводства по дѣламъ управленія. Съ развитіемъ бюрократическихъ началъ, централизаціи управленія и зависимости низшихъ органовъ управленія отъ высшихъ, а также съ возникновеніемъ политическихъ партій въ парламентахъ и другихъ самоуправляющихся политическихъ организмахъ, выступила необходимость въ учрежденіи особыхъ государственныхъ учрежденій, которыя рѣшали бы всѣ спорные вопросы права управленія объективно, и которыя стояли бы внѣ вліянія на нихъ тѣхъ административныхъ учрежденій и органовъ, на которые возлагается задача активнаго управленія и которымъ свойственно нарушать правовую сферу, такъ называемыя основныя права, подданныхъ государства. Задачу правомѣрности и безпристрастности рѣшенія правовыхъ конфликтовъ въ области управленія различ-

[1]) Allgemeines Staatsrecht, кн. 1. гл. VII; *Jellineck*, Gesetz und Verordnung, 1887, стр. 5 и сл.

ныя государства рѣшаютъ различно. Нѣкоторыя государства, какъ напр. ранѣе княжество Гессенъ, дозволяли обыкновеннымъ судамъ принимать жалобы противъ несправедливыхъ распоряженій и предписаній органовъ управленія; напротивъ, другія государства (Пруссія, Баденъ) послѣдовали примѣру Франціи, гдѣ были учреждены особые административные суды. Послѣдніе отличаются своей организаціей отъ обыкновенныхъ судовъ; имъ поручается рѣшеніе спорныхъ правовыхъ вопросовъ въ области управленія.

Кругъ дѣятельности административной юстиціи распространяется на тѣ дѣла управленія, для рѣшенія которыхъ она находитъ объективныя нормы, регулирующія дѣятельность органовъ управленія. Административная юстиція не вторгается въ ту область, которая закономъ предоставлена свободному усмотрѣнію самихъ административныхъ учрежденій. Въ послѣднемъ случаѣ гарантіей законномѣрной дѣятельности административныхъ учрежденій служатъ: коллегіальность, система инстанцій, формы дѣлопроизводства и наконецъ привлеченіе въ эти учрежденія элементовъ самоуправленія. Охрана объективнаго права и защита индивидуальной правовой сферы составляютъ главный предметъ дѣятельности административныхъ судовъ [1]). Тѣ публичныя права и обязанности, которыя получаютъ относительную самостоятельность и устойчивость въ отношеніи къ заинтересованнымъ лицамъ и по аналогіи ихъ съ частными правами становятся какъ бы особеннымъ пра-

---

[1]) *O. Bähr* (der Rechtsstaat, стр. 541) и *L. Stein* (Verwaltungslehre, Fh. I, стр. 371) предметомъ дѣятельности административной юстиціи признаютъ охрану субъективныхъ правъ; напротивъ, *R. Gneist* (der Rechtsstaat, стр. 270) ограничиваетъ задачу административной юстиціи охраною объективныхъ правъ. Односторонность обоихъ взглядовъ пытается примирить *G. Meyer* (Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, стр. 36), опираясь на практику административныхъ судовъ Германіи. *O. Sarwey* (Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, стр. 4) различаетъ юрисдикцію управленія отъ рѣшенія спорныхъ правовыхъ вопросовъ управленія. Подъ первой онъ разумѣетъ всю совокупность правъ, предоставленныхъ органамъ управленія для рѣшенія дѣлъ управленія; подъ вторымъ онъ подразумѣваетъ юрисдикцію по административнымъ дѣламъ, предоставленную спеціальнымъ административнымъ судамъ

вомъ частныхъ лицъ и корпорацій, составляютъ область административной юстиціи. Наконецъ законодательство выработало различіе между дѣлами, рѣшаемыми органами управленія, и спорными дѣлами, подлежащими компетенціи административныхъ судовъ. Первый родъ дѣлъ, на которыя дозволяется приносить административныя жалобы (Beschwerden), окончательно рѣшается въ порядкѣ инстанцій самими административными учрежденіями, второй родъ дѣлъ, на которыя дозволяется подавать административные иски (Klagen), рѣшается окончательно административными судами.

2. Административная юстиція во Франціи, Германіи и Англіи.

§ 52. «Существующія организаціи административной юстиціи могутъ быть подведены подъ слѣдующія три типа или системы: 1) дѣла административной юстиціи рѣшаются административными судами, зависимыми въ большей или меньшей степени отъ администраціи, 2) дѣла административной юстиціи рѣшаются во всѣхъ инстанціяхъ спеціальными административными судами, независимыми отъ администраціи и функціонирующими въ качествѣ какъ бы органовъ внѣшняго контроля [1]), и 3) дѣла административной юстиціи рѣшаются общими судами».

Первая система существуетъ во Франціи, гдѣ строго проведенъ принципъ раздѣленія властей [2]). Области суда и администраціи не отдѣлялись другъ отъ друга въ средніе вѣка. Въ новое время, когда установленъ принципъ раздѣленія суда отъ управленія, пришлось разграничить ихъ компетенцію. Во Франціи старые, судебные парламенты вмѣшивались въ управленіе. Только съ начала текущаго столѣтія все болѣе и болѣе выясняется разница между управленіемъ и судомъ. Она состоитъ

---

[1]) *И. Тарасовъ*, Краткій курсъ адм. права, стр. 370.

[2]) *Ворошиловъ*, О раздѣленіи властей 1874; *Купревасскій*, Принципъ раздѣленія властей, Юр. Вѣстн., 1882, 11; *Его-же*, Объ административной юстиціи во Франціи, Юр. Вѣстн., 1878 г.; *Block*, Dictionnaire de l'administration française, s. v. juridiction administrative.

въ томъ, что руководящій принципъ перваго есть сохраненіе и содѣйствіе общественному благу; руководящимъ принципомъ втораго является отправленіе государственнаго правосудія. Поэтому, управленіе руководится соображеніями цѣлесообразности, право же является только условіемъ и предѣломъ, тогда какъ въ судѣ оно господствуетъ исключительно. Французская революція устранила всякое вмѣшательство суда въ дѣла управленія. Принципіальное разграниченіе юстиціи отъ управленія произведено впервые французскимъ закономъ 16 августа 1790 г. [1]) Но законъ Наполеона I (VIII г.) провелъ различіе между voie gracieuse, т. е. обжалованіе по начальству, и contentieuse, т. е. перенесеніе дѣла на обсужденіе особыхъ органовъ. При Наполеонѣ I администрація получила полное преобладаніе надъ судами. Низшей инстанціей административной юстиціи является совѣтъ префектуры, рѣшающій только дѣла, спеціально указанныя въ законѣ. Члены совѣта префектуры, не обладающіе обыкновенно дѣловою опытностью, назначаются президентомъ республики и находятся въ большой зависимости отъ временнаго министерства. Высшимъ органомъ административной юстиціи считается государственный совѣтъ, состоящій изъ нѣсколькихъ ординарныхъ и экстраординарныхъ совѣтниковъ, рекетмейстеровъ, аудиторовъ и секретарей (Зак. 24 мая 1872). Засѣданія совѣта публичны только въ общихъ собраніяхъ; засѣданія же совѣтовъ префектуры всегда публичны. Компетенція государственнаго совѣта заключается въ слѣдующемъ: онъ рѣшаетъ вопросъ о переносѣ дѣла изъ совѣта префектуры въ государственный совѣтъ, онъ — послѣдняя инстанція относительно дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію административной юстиціи, и вмѣстѣ съ тѣмъ—кассаціонная инстанція на рѣшенія низшихъ административныхъ учрежденій. Дѣла разсматриваются сначала въ секціи, а потомъ окончательно въ пуб-

[1]) Fit. art. 13 гласилъ: „Les functions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours separées des fonctionsadministratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture troubler, de quelque manière que ce soit les fonctions des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions."

личномъ засѣданіи. Государственный совѣтъ въ области административной юстиціи не представляетъ полной гарантіи для самостоятельнаго и независимаго рѣшенія дѣлъ, такъ какъ составъ его находится подъ вліяніемъ правительства. Совѣты префектуръ имѣютъ тотъ же недостатокъ, такъ какъ члены ихъ большею частію люди только что начинающіе свою служебную карьеру, а потому подчиняются обыкновенно вліянію префекта, какъ предсѣдателя этого учрежденія. Понятіе contentieux обнимаетъ не только споры о правѣ, но и вопросы объ распредѣленіи налоговъ, учрежденіи промысловъ и другіе фактическіе вопросы. Несмотря на это во французскомъ законодательствѣ не проведено точной границы между компетенціею судовъ общихъ и судовъ административныхъ. Нѣкоторыя дѣла управленія (фискальныя) переданы административнымъ судамъ, а другія—(напр. дѣла по народному образованію) рѣшаются инымъ порядкомъ.

Вторая система нашла себѣ примѣненіе въ Германіи, гдѣ цивилисты осилили администрацію, хотя въ нѣкоторыхъ областяхъ она и успѣла взять верхъ.

Эта система вытекаетъ изъ отношенія управленія къ юстиціи и къ судебной власти административныхъ учрежденій.

Въ Германіи не проведенъ строго принципъ раздѣленія управленія отъ юстиціи. Съ одной стороны юстиція иногда имѣетъ право рѣшать жалобы, кромѣ гражданскихъ и уголовныхъ, на нарушенія административными распоряженіями индивидуальныхъ правъ. Съ другой стороны администрація облечена извѣстной компетенціей рѣшенія гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, напр. рѣшенія дѣлъ относительно частныхъ правъ, вытекающихъ изъ публичныхъ титуловъ (Баварія, Баденъ), или дѣлъ по наложенію полицейскихъ взысканій (Вюртембергъ). Хотя положенія взысканій ограничены R. Str. P. O., но Пруссія и Саксонія дозволяютъ вообще обращаться къ суду, когда кто-либо ссылается на законъ или особое свое право, какъ основаніе для уклоненія отъ публичной обязанности. Кромѣ того, во всѣхъ германскихъ государствахъ дозволяется отдѣльнымъ лицамъ взыскивать судебнымъ порядкомъ вознагражденіе за причиненный ихъ имуществу вредъ дѣйствіями государственныхъ органовъ.

Со времени обособленія административныхъ учрежденій, они всегда рѣшали сами всѣ подвѣдомственныя имъ дѣла, а также возникающіе изъ нихъ правовые споры. Съ учрежденіемъ министерствъ, съ введеніемъ болѣе строгаго бюрократимза и конституціоннаго устройства явилась опасность, что рѣшенія органовъ управленія будутъ небезпристрастными. Гарантію справедливости стали искать въ привлеченіи въ составъ административныхъ учрежденій элементовъ самоуправленія, а также въ учрежденіи особой административной юстиціи. Къ вѣдомству послѣдней отнесены вопросы права, а вопросы факта предоставлены административнымъ учрежденіямъ. Конечно, нельзя провести принципіальнаго разграниченія между вопросами права и факта.

Организація учрежденій, вѣдавшихъ дѣла административной юстиціи, ранѣе была различною въ Пруссіи [1]) и въ южныхъ государствахъ Германіи. Съ 1875 г. Пруссія приняла систему послѣднихъ. Въ настоящее время низшей инстанціей является уѣздный комитетъ, средней—окружный комитетъ, а высшей—высшій административный судъ. Въ низшей инстанціи преобладаетъ земскій элементъ, а во второй—правительственный. Составъ третьей инстанціи организованъ аналогично составу обыкновенныхъ судовъ. Должностныя лица высшаго административнаго суда назначаются королемъ, получаютъ жалованье и представляютъ достаточную, научную и практическую, гарантію для безпристрастнаго рѣшенія дѣлъ. Судопроизводство построено на началахъ гласности, устности и состязательности. Члены судовъ независимы отъ временныхъ представителей министерства. Компетенція административныхъ судовъ въ различныхъ государствахъ не представляетъ большаго различія. Въ Пруссіи административная юстиція ограничивается рѣшеніемъ спорныхъ вопросовъ, связанныхъ съ охраною объективнаго права, тогда какъ въ другихъ государствахъ большею частію ограничивается охраною субъективныхъ правъ. Въ этихъ государствахъ административные суды рѣшаютъ спорныя дѣла, возникающія изъ

[1]) *Н. Коркуновъ*, Административный судъ въ Пруссіи, Ж. Гр. и Уг. Пр. 1880 г.

конфликтовъ частныхъ лицъ съ правительственными органами, вторгнувшимися въ частно-правовую сферу[1]). Компетенціи административныхъ судовъ не подлежатъ спорныя фискальныя дѣла, дѣла по отбыванію воинской повинности и нѣкоторыя другія.

Въ Германской имперіи не существуетъ единства административной юстиціи. Существуютъ только слѣдующія учрежденія административной юстиціи: 1) das Bundesamt für das eimathwesen для рѣшенія споровъ между союзами общинъ по призрѣнію бѣдныхъ (Armenverbände); члены этого учрежденія назначаются, какъ и члены Oberhandelsgericht'a. 2) Другое учрежденіе административной юстиціи die Reischsrayoncommission имѣетъ болѣе административный характеръ для военныхъ размежеваній. 3) Усиленный судьями das Eisenbahnamt (условія призыва членовъ-судей не опредѣлены) рѣшаетъ жалобы по желѣзнодорожнымъ дѣламъ. 4) Das Reichspatentamt образованъ для рѣшенія вопросовъ по выдачѣ патентовъ. 5) Das Reichsoberseeamt вѣдаетъ дѣла о запрещеніи штурманамъ и шкиперамъ заниматься впредь своей профессіей.

Къ недостаткамъ административной юстиціи въ Германіи относятся отсутствіе единой административной юстиціи для всей страны, многочисленныя изъятія по спеціальнымъ вопросамъ права управленія (напр. существуетъ такъ наз. Agrargerichte—въ Пруссіи, das Bundesamt für das Heimathwesen, die Reichsrayoncommission), вліяніе въ уѣздномъ комитетѣ предсѣдателя (ландрата) на членовъ (Пруссія), такъ какъ это учрежденіе организовано на бюрократическомъ началѣ.

---

[1]) Напр. въ Вюртембергѣ Verwaltungsgerichtshof рѣшаетъ: 1) въ первой и въ послѣдней инстанціи спеціально указанные въ законѣ предметы; 2) во второй инстанціи рядъ дѣлъ, которыя подлежатъ сперва разсмотрѣнію уѣзднаго правленія (Kreisregirung), и въ которыхъ сторонами выступаютъ частныя лица или общины; 3) рѣшеніе жалобъ (Beschwerden) на постановленія административныхъ учрежденій, если мотивомъ обжалованія служатъ незаконность постановленія, нарушеніе личныхъ правъ и наложеніе не надлежащихъ обязанностей. Члены Verwaltungsgerichtshof'a назначаются главою государства по предложенію министерства. Половина членовъ и предсѣдатель должны быть лицами правоспособными занимать судебныя должности. Министры не могутъ быть назначены членами.

Подобнымъ же образамъ организованъ административный судъ въ Австріи [1]), считающійся высшей кассаціонной инстанціей для разсмотрѣнія предписаній, издаваемыхъ органами управленія. Судъ имѣетъ задачею защищать правовую сферу гражданъ отъ нарушенія ея органами управленія. Въ низшихъ инстанціяхъ управленіе и административная юстиція поручены органамъ управленія.

Третья система, практикующаяся отчасти на континентѣ Европы (въ Италіи и Бельгіи), существуетъ отчасти въ Англіи. Такъ какъ въ Англіи не проведено строгаго разграниченія юстиціи отъ управленія, то мировые судьи, какъ органы уголовнаго суда и управленія, рѣшаютъ дѣла административной юстиціи. Въ первой инстанціи административная юстиція находится въ рукахъ мировыхъ судей, компетенція которыхъ простирается на защиту правовой сферы личности и на другія дѣла управленія. Рѣшеніе мироваго судьи и малой сессіи судей неокончательно, такъ какъ дозволяется обжалованіе рѣшенія ихъ четвертой сессіи. Мировые судьи независимы отъ центральнаго правительства. Высшимъ административнымъ судомъ является высшій королевскій судъ, оберъ-трибуналъ, который и выполняетъ функцію контроля за рѣшеніями мировыхъ судей въ формѣ предписаній, имѣющихъ цѣлію положить предѣлъ превышенію власти или бездѣйствію со стороны судей. Предписанія выражаются или въ такъ наз. writ of certoriari или въ такъ наз. writ of mandamus; въ первомъ случаѣ дѣло переходитъ изъ низшей инстанціи въ оберъ-трибуналъ и исполненіе по дѣлу пріостанавливается до окончательнаго рѣшенія въ оберъ-трибуналѣ; во второмъ случаѣ органы управленія обязаны или исполнить какой либо актъ или удержаться отъ его исполненія. При начавшейся развиваться системѣ централизаціи управленія (призрѣніе бѣдныхъ, дорожное управленіе, народное образованіе) такая организація административной юстиціи оказывается въ нѣкоторомъ отношеніи неудовлетворительной.

---

[1]) *А. Градовскій*, Лекціи по общему государственному праву, 1879—80, стр. 294; *Ulbrich*, Grunzüge des öster. Verwaltungsrechtes, §§ 23, 37 и сл. *Pann*, Die Verwaltungs-Justiz in Oesterreich, 1876.

3. Административная юстиція въ Россіи.

§ 53. Отечественное законодательство не знаетъ отдѣльнаго, самостоятельнаго института административной юстиціи, учрежденія которой рѣшали бы споры и пререканія, касающіеся области управленія, независимо отъ органовъ управленія. Функціи высшаго административнаго суда выполняетъ сенатъ по 1 департаменту. При разногласіи членовъ послѣдняго дѣла разсматриваются въ общемъ собраніи первыхъ трехъ департаментовъ и департамента герольдіи [1]). Во-первыхъ сенатъ является высшимъ учрежденіемъ, рѣшающимъ жалобы, приносимыя частными лицами и общественными установленіями на акты мѣстной администраціи, нарушающіе законы, и во вторыхъ онъ разрѣшаетъ недоразумѣнія и затрудненія, возникающія въ разныхъ мѣстныхъ правительственныхъ и общественныхъ установленіяхъ, а также пререканія о власти между разными мѣстными правительственными органами управленія. Въ области земскаго самоуправленія губернаторъ, опротестовавъ постановленіе земскаго собранія, пріостанавливаетъ приведеніе постановленія земскаго собранія и, доказывая законность своихъ дѣйствій, представляетъ дѣло прямо на разсмотрѣніе сената, который и разсматриваетъ незаконность постановленія собранія [2]).

Закономѣрность постановленій городскаго управленія обезпечивается нѣсколько инымъ порядкомъ, а именно для рѣшенія спорныхъ вопросовъ организовано губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, которое послѣ сената является какъ бы второю инстанціей административной юстиціи. Присутствіе разбираетъ всѣ пререканія между думой и губернаторомъ на мѣстѣ. Присутствіе не рѣшаетъ окончательно возбужденнаго губернаторомъ вопроса о закономѣрности актовъ городскаго

---

[1]) *Ратьковъ-Рожновъ*, Сборникъ рѣшеній общаго собранія первыхъ трехъ департаментовъ и департамента герольдіи Сената, 1876.

[2]) По закону 12-го іюня 1890 г. посредствующей инстанціей служитъ губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, на которое возложено обсужденіе правильности и законности постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій.

управленія. Хотя законъ и предоставилъ думѣ право обжаловать постановленіе присутствія въ сенатъ, но въ то же время постановленіе присутствія должно быть приведено немедленно въ исполненіе.

Что касается возникающихъ въ разныхъ мѣстахъ и между разными органами управленія недоразумѣній и затрудненій въ образѣ исполненія, споровъ и пререканій о власти, то рѣшеніе дѣлъ этого рода измѣнилось послѣ 1864 г. Дѣла о пререканіяхъ между судебными и административными учрежденіями рѣшаются судебными установленіями. Пререканія между учрежденіями и лицами административнаго вѣдомства рѣшаются губернскимъ правленіемъ. Функціи, которыя обыкновенно возлагаются на административную юстицію, принадлежатъ также губернскимъ по воинской повинности присутствіямъ въ отношеніи уѣздныхъ присутствій, губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ въ отношеніи уѣздныхъ. Ради охраны закономѣрности управленія въ этой области предоставляется право частнымъ лицамъ приносить жалобы губ. присутствіямъ на уѣздныя. То же самое можно сказать о губернскихъ и уѣздныхъ по питейнымъ дѣламъ присутствіяхъ, о губернскихъ присутствіяхъ и земскихъ начальникахъ и уѣздныхъ съѣздахъ. Губернскому присутствію предоставляется право входить въ сенатъ, во 2-й его департаментъ, съ представленіями объ отмѣнѣ постановленій земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ по дѣламъ административнымъ: 1) когда сими должностными лицами или учрежденіями принято къ разсмотрѣнію дѣло, не подлежащее ихъ вѣдомству, и 2) когда постановленіе состоялось съ превышеніемъ власти или явнымъ нарушеніемъ закона (Полож. о земск. нач. ст. 128).

Нѣкоторыя дѣла, вызывающія споры и пререканія въ области управленія, рѣшаются и другими высшими установленіями, какъ напр., особымъ присутствіемъ при государственномъ совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія департаментовъ сената, комитетомъ министровъ, совѣтомъ государственнаго контроля, министромъ финансовъ и даже канцеляріею прошеній на Высочайшее Имя приносимыхъ. Въ

канцелярію прошеній на Высочайшее Имя приносимыхъ подаются жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ, главноуправляющихъ и генералъ-губернаторовъ, когда таковыя дѣйствія и распоряженія не подлежатъ по закону обжалованію въ сенатъ (Учр. сен. ст. 1, изд. 1886 г., Учр. мин., ст. 206—208, изд. 1857 г.). Главный недостатокъ учрежденій, вѣдающихъ дѣла административной юстиціи въ Россіи, состоитъ въ томъ, что у насъ нѣтъ одного самостоятельнаго, независимаго учрежнія, которое рѣшало бы всѣ конфликты въ области управленія, и которое устраняло бы во многихъ случаяхъ поводъ и причину дѣйствовать органамъ управленія по ихъ личнымъ взглядамъ на законом'рность управленія. Рѣзкое, хотя и вполнѣ справедливое, сужденіе объ этомъ предметѣ проф. И. Тарасова [1]) можетъ быть смягчено тѣмъ, что институтъ административной юстиціи вырабатывается исподволь, и что онъ полагаетъ предѣлъ «административной неправдѣ» только при существованіи соотвѣтствующихъ формъ государственнаго устройства и управленія.

---

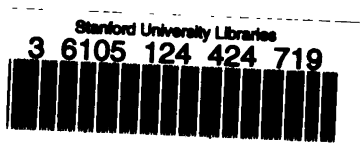
[1]) «1-й департаментъ сената, въ качествѣ высшаго административнаго суда въ имперіи, является въ нашемъ законодательствѣ какъ бы куполомъ безъ зданія и фундамента, ибо ни среднихъ, ни низшихъ *общихъ* судебно-административныхъ инстанцій или административныхъ судовъ не существуетъ; а позднѣйшаго происхожденія вышеперечисленныя слабыя подобія этихъ судовъ, конечно, не могутъ возмѣстить этого существеннаго пробѣла.... и наконецъ вліяніе, оказываемое на ходъ дѣлъ въ этомъ департаментѣ министромъ юстиціи и оберъ-прокуроромъ, и открытая болѣе практикой, чѣмъ законодательствомъ, возможность министрамъ по желанію миновать этотъ департаментъ,— лишаютъ его той полной независимости и того достоинства, которыя должны были бы принадлежать ему, какъ высшему въ имперіи общему административному суду». Краткій очеркъ адмін. права, стр. 380 и 381.

*PB-38271-SB
5-19
CC
B/T

ОПЕЧАТКИ.

Стр.	*Строка.*	*Напечатано:*	*Слѣдуетъ читать:*
4	21	о	о такъ называемомъ
10	1	сдѣдовательно	слѣдовательно
13	13	таоріи	теоріи объ управленіи
—	23	ею	ея
14	10	мѣръ	мѣры
—	29	дѣйствіе	правонарушеніе
15	7	одинаковыми,	одинаковыми и
—	13	судебнюю	судебною
17	29	правомочія	большая часть правомочій органовъ
28	33	Взгляды	Взглядъ
29	34	1887	1884
30	17	на нее	на нее.
31	1	сть	ность
46	27	было образовано въ 1871 г. оно	, образованное въ XIX ст.,
50	6	союзами общинъ	административными общинами
52	14	гильдій и альдерменовъ	гильдій, и альдермены.
57	8	Исполненіе текущихъ дѣлъ	Завѣдываніе хозяйственными дѣлами
58	23	чиновниковъ	чиновъ
62	1	Городскіе уполномоченные	Члены магистрата
63	21	безопасности,	безопасности или
65	23	какъ низшая	какъ средняя
67	6	изъ лицъ, назначаемыхъ частью общинами, частью правительствомъ	изъ полицейской стражи, назначаемой въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ органами общинъ, въ другихъ—органами госу дарствъ.
80	11	функціями и	функціями
—	11	и	и съ 1873 г. о
84	6	юстиціи (слѣдствія)	юстиціи и

Стр.	*Строка.*	*Напечатано:*	*Слѣдуетъ читать:*
—	11	состоящихъ	состоявшихъ
—	13	имѣютъ	имѣли
84	14	комитетъ организованъ	комитетъ, организованный
—	17	въ государствѣ	въ государствѣ», былъ закрытъ въ 1882 г.
—	18	въ 1874 г.	въ 1874 г., было закрыто въ 1881 г.
94	33	власть, 1883	власть, т. II, 1882.
96	3	европейской	Европейской
—	17	2 губ.,	4 губ.,
—	18	(5 обл.)	(9 обл.)
—	30	европейской	Европейской
—	32	остзейскаго	Остзейскаго
110	32	Керчь-Еникаль и Таганрогъ	и Керчь-Еникале (Св. Зак. т. II по пр. 1887, ч. I, 4 п. 3)
120	36	ющіяся	касающіяся
—	36	уст	устройство
144	6	loy	loi
—	35	стр. 5	стр. 366



JF
1358
S5
V.1

Stanford University Libraries
Stanford, California

Return this book on or before date due.

FIXED TERM
AUG 31 1989